

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

GIOVANNA MAÍSA GAMBA

A (IN)EXISTÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À CORRUPÇÃO:
O *CASE* DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E LAVAGEM
DE DINHEIRO - ENCCLA

FLORIANÓPOLIS

2018

Giovanna Máisa Gamba

**A (IN)EXISTÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À CORRUPÇÃO:
O *CASE* DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E LAVAGEM
DE DINHEIRO - ENCCLA**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em
Direito do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal de Santa Catarina como
requisito para a obtenção do Título de Bacharel em
Direito.

Orientador: Prof. Dr. Pedro de Menezes Niebuhr

Florianópolis

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

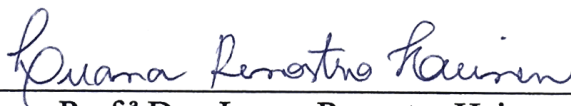
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “A (IN)EXISTÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À CORRUPÇÃO: O CASE DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E LAVAGEM DE DINHEIRO - ENCCLA”, elaborado pela acadêmica Giovanna Maísa Gamba, defendido em 04/07/2018 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 4 de julho de 2018



Prof. Dr. Pedro de Menezes Niebuhr
Professor Orientador



Prof.ª Dra. Luana Renostro Heinen
Membro de Banca



Prof.ª Dra. Maria Paula Dallari Bucci
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluna: Giovanna Máisa Gamba

RG: 6.627.507 IGP/SC

CPF: 090.241.109-80

Matrícula: 13101427

Título do TCC: A (in)existência de política pública de combate à corrupção: o *case* da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro

Orientador: Prof. Dr. Pedro de Menezes Niebuhr

Eu, Giovanna Máisa Gamba, acima qualificada, venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 4 de julho de 2018.


GIOVANNA MÁISA GAMBA

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, devo agradecimentos à minha mãe, ao meu pai e à minha irmã. Sem eles, provavelmente sequer teria chegado a uma graduação. Mais do que proporcionar todas as condições materiais para que eu pudesse me desenvolver, o que já seria muito, meus pais me ensinaram o valor do estudo e da disciplina. Eles me ensinaram a sonhar e a concretizar. Sempre me incentivaram, nos êxitos e fracassos. Sempre estiveram ao meu lado, no silêncio e na bagunça.

Os três turnos de trabalho do meu pai para sustentar uma escola particular, e a dedicação diária de minha mãe para que eu aprendesse além da escola, reescrevendo textos, tomando a tabuada e as capitais e estados do Brasil, valeram a pena! Natalia, obrigada por toda sua disposição e alegria. Seu retorno irradiou a casa, e até os limõezinhos ficaram doces. Ao meu cunhado Éder, exemplo de dedicação e foco: venceu os desafios que a vida pregou, e trouxe para casa um ouro olímpico.

Débora, obrigada por compartilhar deste momento comigo, pela paciência com minha distância, ainda que estando perto, por me ajudar a lidar com a ansiedade deste final de graduação, na verdade, de todo o curso. Os momentos difíceis se tornaram leves ao seu lado e do Orion.

Agradeço ao meu orientador, o Prof. Dr. Pedro de Menezes Niebuhr, cujo entusiasmo nas aulas e na pesquisa é contagiante. Obrigada por estar sempre presente e atento aos detalhes, com sugestões fundamentais para a execução deste trabalho. À Prof. Dra. Luana Heinen, com quem pude compartilhar de cafés repletos de lições.

Obrigada aos amigos de graduação e companheiros de CAXIF: Anna, Beatriz, Becker, Charles, Laísa, Mariana, Marjorie, Mayara, Murillo e Thais. Minha admiração por cada um de vocês é infinita. Obrigada por terem tornado o CCJ um lugar mais auspicioso.

Berger, Fernanda, Paula, Raquel e amigos que estiverem sempre dispostos a debater os mais diversos temas, e a contribuir com grandes ideias e conselhos.

Por fim, agradeço aos amigos da Schiefler Advocacia: Dudu, Gustavo e Roberta. É inspirador exercer a advocacia ao lado de pessoas tão talentosas e íntegras.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo averiguar a configuração da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA como política pública de combate à corrupção. Inicialmente, pretende-se definir quais são os elementos necessários para caracterizar uma ação ou conjunto de ações governamentais como uma política pública, e analisar especificamente cada um dos elementos. Na sequência, o intuito da pesquisa é delimitar o conceito corrupção, quais suas principais causas a partir de uma visão ampla, e, mais especificamente, identificar explicações para sua ocorrência no Brasil. Em seguida, analisa-se a fundação da ENCCLA, sua estrutura e funcionamento, os atores envolvidos, e os principais resultados obtidos por meio de sua atuação, sendo que a qualificação como principais resultados foi definida pela própria Estratégia. A análise dos principais resultados será realizada de forma conjunta com as metas estabelecidas nas Plenárias da ENCCLA, ligando o objetivo ao resultado que foi efetivamente alcançado. Predomina nos resultados a utilização de meios proibitivos, seja penal, administrativo ou cível, e, subsidiariamente, por instrumentos preventivos, especialmente promoção de cidadania e transparência pública. Por fim, partindo da definição do que é política pública e do que é corrupção, e da pesquisa realizada sobre o funcionamento e resultados da ENCCLA, identificou-se que falta à Estratégia adotar instrumento de aferição dos impactos causados por sua atuação para que se constitua como efetiva política pública de combate à corrupção, enquanto tipo ideal.

Palavras-chave: Política Pública. Corrupção. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Participantes da ENCCLA	85
Figura 2 – Índice de Transparência (Governos Municipais).....	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADPF – Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal
AGU – Advocacia – Geral da União
Ajufe – Associação dos Juízes Federais
AL/SP – Assembleia Legislativa de São Paulo
AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros
AMPCON – Associação Nacional do Ministério Público de Contas,
ANAPE – Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
ANPR – Associação Nacional dos Procuradores da República
ATRICON – Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil
Bacen – Banco Central do Brasil
BANESTES – Banco do Estado do Espírito Santo S/A
BB – Banco do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAIXA – Caixa Econômica Federal
CC-RS – Casa Civil do Estado do Rio Grande do Sul
CCS – Cadastro Nacional de Clientes do Sistema Financeiro
CDEMP – Colégio de Diretores de Escolas do Ministério Público
CEIS – Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspensas
CEP/PR – Comissão de Ética Pública da Presidência da República
CFOAB – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CGA-SP – Corregedoria-Geral da Administração do Estado de São Paulo
CG-DF – Controladoria-Geral do Distrito Federal
CGE-MG – Geral do Estado de Minas Gerais
CGM-GRU – Controladoria-Geral do Município de Guarulhos
CGM-SP – Controladoria-Geral do Município de São Paulo
CGU – Controladoria-Geral da União
CJF – Conselho da Justiça Federal
CMS/EB – Comando Militar do Sudeste

CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNMP – Conselho Nacional do MP
CNPJ – Conselho Nacional dos Procuradores Geraís
COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno
CONCPC – Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil
CSJT – Conselho Superior da Justiça do Trabalho
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DECOMTEC – Departamento de Competitividade e Tecnologia
DEJUS – Departamento de Justiça Classificação Títulos e Qualificação
DPF – Departamento de Polícia Federal
DRCI – Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
DREI/SEMPE/MDIC – Departamento de Registro Empresarial e Integração
DRPF – Departamento de Polícia Rodoviária Federal
e-DBV – Declaração Eletrônica dos Bens dos Viajantes
ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
ENCLA – Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro
ENM – Escola Nacional da Magistratura
ESMPU – Escola Superior do MP da União
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI – Fundo Monetário Internacional
FPCC-RS – Foro Permanente de Combate à Corrupção do Rio Grande do Sul
GEDIP – Grupo de Estudos em Direito Público
GGI – Gabinete de Gestão Integrada
GNCOC – Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas
GSI – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Infojud – Sistema de Fornecimento de Informações ao Poder Judiciário
INSS – Instituto Nacional da Seguridade Social
IPC – Índice de Percepção da Corrupção
LAB-LD – Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei de Orçamento Anual

MD – Ministro da Defesa

MDIC – Comércio Exterior e Serviços

MESP (SENASP, CONJUR) – Ministério Extraordinário da Segurança Pública

MF – Ministro da Fazenda

MJ – Ministério da Justiça

MP – Ministério Público

MP/ES – Ministério Público do Espírito Santo

MP/SP – Ministério Público do Estado de São Paulo

MPC-RS – Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios MPF - Ministério Público Federal

MPGO – Ministério Público do Estado de Goiás

MPM – Ministério Público Militar

MPMA – Ministério Público do Estado do Maranhão

MPMS – Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul

MPPB – Ministério Público do Estado da Paraíba

MPPE – Ministério Público do Estado de Pernambuco

MPPI – Ministério Público do Estado do Piauí

MPPR – Ministério Público do Estado do Paraná

MPRJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

MPRN – Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte

MPRS – Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul MPS – Ministério da Previdência Social

MPSC – Ministério Público do Estado de Santa Catarina

MPSE – Ministério Público do Estado de Sergipe

MPSP – Ministério Público do Estado de São Paulo

MPT – Ministério Público do Trabalho MRE – Ministério das Relações Exteriores

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

ORCRIM – Organização Criminosa

PCDF – Polícia Civil do Distrito Federal

PCMA – Polícia Civil do Estado do Maranhão

PCMG – Polícia Civil do Estado de Minas Gerais,

PCRJ – Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro

PCRS – Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul
PCSC – Polícia Civil do Estado de Santa Catarina
PCSP – Polícia Civil do Estado de São Paulo
PEPs – Pessoas Politicamente Expostas
PF – Polícia Federal
PG-DF – Procuradoria-Geral do Distrito Federal
PGE-BA – Procuradoria-Geral do Estado da Bahia
PGE-RS – Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul
PGE-SP – Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo
PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PGM-SP – Procuradoria-Geral do Município de São Paulo
PGR – Procuradoria Geral da República
PNLD – Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
PNPPC – Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção
PPA – Plano Plurianual
PREVIC – Superintendência Nacional de Previdência Complementar
PROMASP – Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro
RFB – Receita Federal
SAL – Secretaria de Assuntos Legislativos
SDE – Secretaria de Direito Econômico
SECONT-ES – Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo
SEFAZ/SP – Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo
SEGES – Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento
SEGOV/PR – Secretaria de Governo da Presidência da República
SEJUS/ES – Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo
SENAD – Secretaria Nacional Antidrogas
SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública
SIMBA – Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias
SLTI/MPOG – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
SNBA – Sistema Nacional de Bens Apreendidos
SNJ – Secretaria Nacional de Justiça

SOF/MPOG – Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento

SPC – Secretaria de Previdência Complementar

SPREV/MF – Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda

SRF – Secretaria da Receita Federal

SRJ – Secretaria de Reforma do Judiciário

STF – Supremo Tribunal Federal

STN/MF – Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda

SUSEP – Superintendência de Seguros Privados

TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

TCU – Tribunal de Contas da União

TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

TST – Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	POLÍTICA PÚBLICA: ELEMENTOS ESSENCIAIS.....	19
2.1	POLÍTICA PÚBLICA COMO ÁREA DO CONHECIMENTO	19
2.1.1	Conceito de política pública.....	20
2.1.2	Política Pública e o Direito	26
2.2	PROBLEMA: O ABISMO ENTRE A SITUAÇÃO ATUAL E A IDEAL	28
2.2.1	Construção do problema: uma questão de perspectiva	28
2.2.2	Agenda	29
2.3	ATORES ENVOLVIDOS E COMPETÊNCIAS.....	32
2.3.1	Quem são os atores	32
2.3.2	A análise dos atores e diferentes escolas	32
2.3.3	Atores estatais	34
2.3.3.1	Poder Executivo: governo multinível e transversalidade	34
2.3.3.2	Poder Legislativo.....	36
2.3.3.2	Poder Judiciário	37
2.3.4	Atores não-estatais	38
2.4	PROPOSTA DE SOLUÇÃO	39
2.4.1	Elementos das propostas de solução	40
2.5	IMPLEMENTAÇÃO	42
2.5.1	Falhas ou lacunas de implementação.....	44
2.6	AVALIAÇÃO DE RESULTADOS	45
2.7	CONCLUSÕES.....	46
3	O PROBLEMA: A CORRUPÇÃO.....	49
3.1	POSSÍVEIS EXPLICAÇÕES: AS CAUSAS DA CORRUPÇÃO	51
3.1.1	Causas econômicas e as escolhas racionais	54
3.1.2	Perspectiva de economia comportamental.....	57
3.2	A CORRUPÇÃO NO BRASIL: A ENDEMIA	59
3.2.1	Causas da corrupção no Brasil.....	59
3.2.2	Consequências do combate à corrupção no Brasil	63
3.3	CONCLUSÕES.....	70

4	ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E LAVAGEM DE DINHEIRO: O COMBATE.....	121
4.1	A FUNDAÇÃO DA ENCLA E INCORPORAÇÃO DO COMBATE À CORRUPÇÃO.....	74
4.1.1	A ENCLA como iniciativa de instrumentalização do Combate à Lavagem de Dinheiro	74
4.1.2	A passagem de ENCLA para ENCCLA – o acréscimo da competência com combate à corrupção	79
4.2	A LÓGICA DE FUNCIONAMENTO E TOMADA DE DECISÃO NO ÂMBITO DA ENCCLA	81
4.3	PRINCIPAIS ARTICULADORES DA ENCCLA: OS ATORES ENVOLVIDOS..	81
4.3.1	A Plenária: imersão anual para definição de objetivos e metas.....	81
4.4	AS PRINCIPAIS AÇÕES E RESULTADOS.....	87
4.4.1	Capacitação e treinamento	88
4.4.1.1	Meta 24/2004: Programa Nacional de Capacitação e Treinamento Para o Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro.....	89
4.4.2	Prevenção, detecção e punição	90
4.4.2.1	Ação 4/2015: conformação dos entes federativos à Lei de Acesso à Informação	90
4.4.2.2	Ação 2/2016: criação do aplicativo “As diferentonas”	92
4.4.2.3	Meta 2/2005: implementação do Cadastro Nacional de Clientes do Sistema Financeiro (CCS)	94
4.4.2.4	Meta 4/2008 e Ação 20/2009: Padronização da forma de solicitação/resposta de quiberas de sigilo bancário e o Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA)	95
4.4.2.5	Meta 16/2006: o Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro	97
4.4.2.6	Meta 23/2006: Delegacias Especializadas em Crimes Financeiros na Polícia Federal..	98
4.4.2.7	Meta 24/2005: estruturação do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas.....	99
4.4.2.8	Meta 6/2005: informatização das declarações de porte e valores do ingresso e saída do País	100
4.4.2.9	Meta 7/2005: Rol de culpados da Justiça Federal e ampliação às justiças estaduais	101
4.4.2.10	Ação 6/2017: Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção (PNPPC)...	102

4.4.3	Avanço e aperfeiçoamento das normas	103
4.4.3.1	Meta 29/2004: Elaboração do anteprojeto de sindicância patrimonial	104
4.4.3.2	Meta 20/2007: Portaria Interministerial 127/08	105
4.4.3.3	Meta 24/2006: Cadastro de entrada e saída de pessoas do território nacional	105
4.4.3.4	Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA) e alienação antecipada de bens ..	106
4.4.3.5	Meta 4/2006: Sistema de Fornecimento de Informações do Poder Judiciário (Infojud)	108
4.4.3.6	Meta 19/2007 e Ação 11/2013: Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspensas (CEIS)	109
4.4.3.7	Meta 28/2007: Cadastro Nacional de Entidades (CNEs/MJ)	111
4.4.3.8	Meta 1/2006 e Meta 5/2006: definição de Pessoas Politicamente Expostas (PEPs) e regulamentação das obrigações do sistema financeiro em relação a elas.....	112
4.4.3.9	Meta 2/2004: definição da Autoridade Central para cooperação jurídica internacional	114
4.4.3.10	Meta 3/2008: Regulamentação do uso e contratação de cartão bancário pré-pago..	115
4.4.3.11	Anteprojetos e propostas de alterações a projetos de lei em andamento.....	116
4.4.3	Em busca de um denominar comum	117
4.5	CONCLUSÕES.....	118
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	118
	REFERÊNCIAS	126

1 INTRODUÇÃO

A população brasileira tem relatado em pesquisas de opinião que a corrupção constitui um dos problemas mais graves que atinge a Administração Pública no Brasil. Os brasileiros assistem cotidianamente a uma infinidade de escândalos de desvios de verbas públicas, negociações escusas e utilização do governo e seus recursos para satisfação de interesses particulares. Por conta da malversação de recursos estatais, houve e há intensa pressão pública, por meio da mídia, dos órgãos fiscalizatórios e da população em geral, para que seja apresentada e implementada uma solução ao problema da corrupção. Mais do que apenas retratar a insatisfação com o fenômeno, a manifestação se relaciona com a percepção de que solucioná-lo deve ser uma prioridade dos governos brasileiros.¹

Frente a este cenário, identificou-se a instituição da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro - ENCCLA, em 2004, como centro de debates para elaboração de propostas e implementação de políticas de enfrentamento à lavagem de dinheiro, e, a partir de 2006, à corrupção. Ocorre que nos anos subsequentes à criação da ENCCLA não houve relato de que a ação tenha produzido resultados relevantes no combate à corrupção. Diante deste aparente paradoxo, o trabalho propõe-se a questionar se, de fato, as ações da Estratégia podem ser classificadas como uma política pública de combate à corrupção, ou se, na verdade, refere a ações isoladas e incoerentes, sem deterem os elementos necessários para ser intitulada política pública.

Resolveu-se, então, verificar, a partir dos pressupostos delimitados acerca dos elementos necessários para caracterizar uma iniciativa governamental como política pública, se a ENCCLA se constitui enquanto política pública de combate à corrupção por meio da análise da sua estrutura de funcionamento e dos principais resultados obtidos a partir de sua atuação.

O problema de pesquisa proposto pode ser sintetizado na seguinte pergunta: a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção se constituiu, a partir da análise de seu funcionamento e de seus principais resultados, como política pública de combate à corrupção? O estudo embasou-se no método dedutivo, através de análise de fontes bibliográficas e de fonte primária. O primeiro axioma consistiu na definição do que é uma política pública, o segundo axioma tratou do que é corrupção, e o terceiro constituiu na análise da ENCCLA (o que é a

¹ IBOPE. **Corrupção Leopoldina política: eleitor vítima ou cúmplice?** 2006; DATAFOLHA. **Considerando as áreas que são de responsabilidade do governo federal, na sua opinião qual é o principal problema do país hoje?** 2018.

ENCCLA, quais suas principais ações e resultados) para verificar, partindo dos dois axiomas anteriores, se a ENCCLA é uma política pública de combate à corrupção.

O trabalho foi estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo, foi realizada revisão bibliográfica com o objetivo de definir e analisar os elementos necessários para caracterizar um determinado conjunto de ações governamentais como política pública. O primeiro objetivo específico, portanto, é a definição do que é uma política pública. Além disto, definidos os elementos, cada qual foi especificamente analisado com o fim de aprofundar seu significado no contexto de análise de políticas públicas.

No segundo capítulo, o objetivo consistiu em delimitar o problema público: a corrupção. A pesquisa se centrou no fenômeno da corrupção em si, iniciando com a definição de seu conceito, para tornar possível a distinção de outros atos que, embora desonestos, não se incluam na semântica atribuída. Na sequência, identificaram-se as possíveis causas da corrupção de modo geral, e, mais especificamente, das explicações da sua causa no Brasil. Por fim, foram descritas duas consequências negativas do combate à corrupção quando percebida como um problema estritamente individual, como desvio de caráter do indivíduo.

A multiplicidade de explicações para ocorrência de casos de corrupção em seus diferentes níveis – macro, média e micro, e a existência de efeitos negativos decorrentes do combate irrefletido, demonstram a necessidade de adoção de um conjunto de medidas alinhadas e coordenadas entre diferentes segmentos estatais, e da constante reanálise das medidas adotadas, capazes de provocar a redução da ocorrência de atos corruptos.

No terceiro capítulo, analisou-se a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro como iniciativa de articulação interinstitucional e multidisciplinar para debater alternativas de combate à corrupção. Pesquisou-se como se deu sua fundação, como é formada sua estrutura, os atores que a compõem, o método de tomada de decisão e como são implementadas.

Em seguida, foram analisados todos os principais resultados alcançados por atuação da ENCCLA. Estes resultados foram selecionados pela própria ENCCLA, que os divulga em seu sítio oficial, em página específica. Estes resultados, divididos em três eixos (capacitação e treinamento/prevenção, detecção e punição/avanço e aperfeiçoamento das normas) foram relacionados a uma ou mais metas definidas pela ENCCLA em plenária, e analisadas detalhadamente as consequências obtidas a partir da delimitação daquela meta.

O interesse em estudar o tema a partir deste recorte metodológico, partindo da análise e aprofundamento sobre políticas públicas, é resultado da experiência vivida pela autora como membro do Centro Acadêmico XI de Fevereiro, entidade representativa dos estudantes de

Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Durante o período em que participou do movimento estudantil, passou perceber a dimensão de complexidade dos problemas públicos e das dificuldades para transpô-los. As múltiplas razões e explicações para sua existência, as dificuldades para implementar soluções em razão de barreiras normativas – que, muitas vezes, são relevantes para salvaguarda do direito dos administrados, a ausência de recursos suficientes, as divergências sobre o que se entende por um bom curso de graduação, e até mesmo das funções de uma universidade pública. Ações descoordenadas e irrefletidas dificilmente contribuirão de modo satisfatório para atingir os objetivos almejados. Mais do que isso: é preciso definir de modo claro quais são estes objetivos almejados, mas nem sempre isto é assim tão nítido.

Esta experiência fez crer que a atividade administrativa, em qualquer área, precisa ser desempenhada com mais clareza sobre os objetivos pretendidos. É preciso transparência e reflexão aprofundada sobre o que se aspira, quais meios serão utilizados para atingir aquele fim determinado, quem será responsável pelo quê. É preciso verificar a disponibilidade de recursos, alocá-los, aferir a adequação da prática daquele ato com a legislação vigente e, se for o caso, pleitear politicamente uma mudança legislativa. Partindo-se da suposição de que há problemas, e sem dúvida há muitos, a experiência no centro acadêmico fez crer que também há soluções, mas elas não simples, e provavelmente não são obtidas instantaneamente. Estudar políticas públicas, neste sentido, é estudar soluções – ou suas tentativas.

O segundo recorte, que definiu o âmbito do estudo da área de políticas públicas a ser analisada, deu-se em razão de um encontro de reuniões do Grupo de Estudos em Direito Público – GEDIP. Ao longo de todo o ano de 2017, a temática do grupo tangenciou o tema de corrupção. Foram analisadas as legislações que tratam de improbidade administrativa e a recente Lei Anticorrupção, oportunidades em que houve críticas aos prováveis exageros cometidos pelos órgãos de controle. Numa tentativa de responder ao clamor social pelo fim da corrupção, cometem-se excessos e, por vezes, desrespeitam-se direitos fundamentais, como no fatídico e lamentável caso do Reitor Luís Carlos Cancellier de Olivo.

Em estágio realizado em escritório de advocacia na área de Direito Administrativo, especialmente em licitação pública e improbidade administrativa, a percepção destes excessos era evidente: inclusão no polo passivo de sujeitos que tinham praticamente nenhuma relação com o possível ilícito, constrição de bens em medida liminar que durava anos, recebimento de ações de improbidade administrativa com fundamento em princípios como *in dubio pro*

societate, e até mesmo a aplicação de sanções como o suspensão de direitos públicos em razão de ter-se ferido um princípio jurídico, como o da moralidade.

Por tudo isso, parece claro que o combate à corrupção, tal qual a tentativa de construir uma universidade pública que atenda aos anseios de estudantes, professores, técnicos e da própria sociedade, não é simples. Provavelmente não é a adoção de uma única medida que será capaz de diminuir a incidência deste fenômeno no País. Parece, portanto, ser necessária a utilização de um conjunto de ferramentas, delimitação de objetivos, coordenação de recursos humanos e financeiros para satisfazer, em alguma medida, o anseio da população e reduzir as taxas de atos corruptos.

2 POLÍTICA PÚBLICA: ELEMENTOS ESSENCIAIS

2.1 POLÍTICA PÚBLICA COMO ÁREA DO CONHECIMENTO

A formulação da ideia de política pública enquanto área do conhecimento iniciou nos Estados Unidos da América, a partir do trabalho de Harold D. Laswell, responsável pela introdução do conceito de *policy analisys* ou análise de políticas públicas.²

Tratou-se de uma significativa mudança de enfoque: até então, o estudo da ciência política estava centrado na ideia da política enquanto foco de poder, e não na análise da prática governamental.³ Em outras palavras, a abordagem se concentrava no que hoje se chamaria de teoria e filosofia do Estado, e não na análise das ações e resultados obtidos a partir da atuação estatal.

Esta mudança de abordagem resultou na utilização de métodos típicos das ciências naturais na seara da Administração Pública, e de sua utilização para avaliar o desempenho das ações do governo. Isso resultou e foi resultado de uma maior racionalização do Estado, e da crença de que havia problemas que poderiam ser solucionados por meio da ingerência estatal. Essa crença aumentou a cobrança sobre os governantes na utilização e ampliação da informação e de pesquisas empíricas para que fossem tomadas decisões orientadas e racionais na busca pela solução dos problemas que se apresentavam.⁴

Lasswell identificou que a pesquisa de políticas públicas, onde quer que estivesse sendo realizada, e seja qual fosse a abordagem adotada, convergia em três pontos: caráter contextual, orientação ao problema (*problem oriented*) e multidisciplinariedade.⁵

O primeiro ponto – contexto – refere-se ao fato de que mesmo nos casos em que se faça uma aproximação parcial, tende-se a levar em consideração as circunstâncias políticas em que está inserido aquela determina política. Leva-se em conta a conjuntura, e a interação entre o contexto social e a política pública em si.

² MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013.

³ SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In.: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. p.65-86.

⁴ PARSONS, Wayne. **Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticas públicas**. México: Flasco, 2007. Tradução de: Atenea Acevedo Aguilar. p. 50-52.

⁵ LASSWELL, Harold D. The emerging conception of the policy sciences. **Policy Sciences**, [s.l.], v. 1, n. 1, p.3-14, 1970. Springer Nature. p. 3.

Além disso, as pesquisas são baseadas em um extenso “mapa conceitual”. Neste mapa conceitual são fixados os conceitos que serão utilizados para a análise ou projeção daquela determinada política. Teoricamente, cada pesquisador teria seu próprio e único mapa de análise do processo, contudo, o autor defende que estes mapas são, em geral, equivalentes. Segundo ele, usam-se diferentes termos para identificar os mesmos elementos: atores envolvidos, perspectivas de cada ator, situação de interação e seu contexto, valores em que se baseiam, estratégias utilizadas, resultados obtidos e respectivos efeitos da política.⁶

O segundo ponto – orientação ao problema (*problem-oriented*) – refere-se ao fato de que a análise de políticas públicas, bem com sua formulação, está inexoravelmente voltada à solução de um problema. Disto, passa-se à identificação dos componentes envolvidos em uma análise a partir desta premissa, como a definição da meta a ser alcançada, e do princípio (valor) que orienta aquela ação.⁷ Deve-se levar em consideração, também, outros componentes, como futuras mudanças dos valores adotados e perseguidos naquela comunidade, as diversas opções para resolução daquele determinado problema e a definição de qual será a política adotada.

Por fim, o autor trata da multidisciplinariedade e da possibilidade de utilização de diversas técnicas e diferentes focos de concentração para analisar as ações governamentais. Ora, é possível focar a pesquisa na interação de atores, na análise racional das decisões, nos motivos que levaram à determinada decisão, na estrutura jurídica utilizada para implementar aquela decisão, ou mesmo a estrutura jurídica que “molda” o processo decisório, nos problemas de implementação (econômicos, jurídicos, administrativos).

Em síntese, a política pública é reconhecida como uma área do conhecimento dotada de relativa autonomia, pesquisada a partir de pressupostos próprios, o que, mais que lhe conferir algum grau de prestígio científico, exige do observador o emprego de método. O estudo das políticas públicas tem como objeto uma ação ou mais ações governamentais que tem como objetivo solucionar um problema considerado público. Esta análise da ação pode ser realizada de diversas formas e por diferentes enfoques, à escolha do pesquisador.

2.1.1 Conceito de Política Pública

⁶ LASSWELL, Harold D, 1970. p. 6.

⁷ Idem, p. 11.

O conceito de política pública certamente não é unânime ou simples. O termo vem sendo cotidianamente incorporado no vocabulário dos cidadãos e utilizado na mídia e em textos acadêmicos para designar uma ação governamental com o objetivo de solucionar um determinado problema que, entende-se, é de responsabilidade estatal.

Contudo, essa provavelmente não é a única, e nem a mais precisa definição do termo.

Há uma série de questões controvertidas na busca por uma conceituação de políticas públicas.

De início, é preciso traçar uma distinção semântica que surge ao tratar do tema. Essa distinção é importante porque ausente diferenciação, na língua portuguesa, dos termos *politics* e *policy*, da língua inglesa. Esses dois vocábulos com significados substancialmente diferentes tratam do que, no português, convencionou-se chamar de “política”.

O conceito de *politics* se relaciona à política no sentido de disputa para alcançar o poder, ou de embate de diferentes concepções ideológicas. Para Lasswell, pode-se definir *politics* como quem ganha o quê, quando e como.⁸

Já o termo *policy*, também traduzido como política, refere-se ao conceito de um conjunto de ideias ou planos acordados por uma instituição, seja ela governamental ou não. Este é o termo que se refere, por exemplo, à política de planejamento, política econômica, ou à política de trocas e devoluções de produtos de uma determinada empresa. Segundo Secchi, essa “dimensão de ‘política’ é a mais concreta e a que tem relação com orientações para a decisão e ação”⁹.

O termo políticas públicas, em português, refere-se, então, a *policy* (em inglês *public policy*). Disso se conclui que a pesquisa da política pública está relacionada não exatamente à identificação de quem é detentor de poder, mas às ações que objetivam solucionar um determinado problema considerado público.

Uma vez esclarecida a diferença entre ambos, passa-se ao conceito de política pública.

Diversos autores em suas obras tentam atribuir um conceito para o termo. Um dos mais conhecidos é a concepção criada por Thomas R. Dye, que afirma que “*public policy is what governments choose to do or not to do*”¹⁰. Esta afirmação é suficiente para compreender que,

⁸ LASSWELL, Harold. **Política**: Quem ganha o que, quando, como. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

⁹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

¹⁰ DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 7. ed. Englewood Cliffs: Pearson Prentice Hall, 1992. p. 2

para o autor, a política pública compreende (i) ação ou omissão (ii) estatal. A fonte das políticas públicas e a concentração do seu estudo, portanto, relaciona-se necessariamente ao Estado.

Já para Birkland, há “atributos chaves” para compreender uma política pública. São eles:

Policy is made in response to some sort of problem that requires attention.
 Policy is made on the “public’s” behalf.
 Policy is oriented toward a goal or desired state, such as the solution of a problem.
 Policy is ultimately made by governments, even if the ideas come from outside government or through the interaction of government and non- governmental actors.
 Policy is interpreted and implemented by public and private actors who have different interpretations of problems, solutions, and their own motivations.
 Policy is what the government chooses to do or not to do¹¹.

Birkland, a partir dos seus atributos chaves, acrescenta à discussão novos elementos como (i) a existência de um problema, (ii) a solução de um problema, (iii) a existência de um interesse público, (iv) a participação de atores não estatais influenciando a tomada de decisão governamental, (v) possibilidade de implementação de políticas públicas por atores não estatais. Esta concepção do termo, importante frisar, não contraria a de Dye, porque mantém-se o caráter estatal das políticas públicas, bem como a possibilidade de considerar uma omissão como política pública.

Há, entretanto, divergências no que se refere à interpretação de que políticas públicas são necessariamente estatais. Para Secchi, deve-se empreender uma abordagem multicêntrica das políticas públicas, porque, dentre outros motivos, é mais adequado distinguir o público do privado do que o estatal do não estatal. Isso também é positivo, segundo o autor, pois elimina a necessidade de verificação da personalidade jurídica do ente em estudo.¹²

Para o fim deste trabalho, irá se utilizar a definição de políticas públicas apresentada por Maria Paula Dallari Bucci, enquanto tipo ideal:

¹¹ BIRKLAND, Thomas A. An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. 3. ed. New York: Routledge, 2011. p. 8-9. Em tradução livre: Política é uma resposta feita em razão de algum problema. Política é realizada em atenção ao interesse público. Política é orientada em direção a uma meta ou estado desejável, como a solução para um problema. Política é fundamentalmente realizada por governos, mesmo que as ideias surjam de fora do governo ou pela interação de atores governamentais e não governamentais. Política é interpretada e implementada por atores públicos e privados, que têm diferentes interpretações dos problemas, soluções, e suas próprias motivações. Política é o que o governo escolhe fazer ou deixar de fazer.

¹² SECCHI, Leonardo, 2012.

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados¹³.

O conceito parte da ideia de que política pública é necessariamente uma ação. Isso se relaciona ao pressuposto de que uma política pública é implementada sempre com o objeto de solucionar um problema público. Se há um problema, é preciso que haja intervenção para que seja solucionado. A mera omissão não é capaz de gerar resultados para findar a permanência de uma situação considerada indesejada.

Há, entretanto, controvérsia importante nesse aspecto. Um possível argumento, por exemplo, de uma perspectiva liberal, residiria na possibilidade de o Estado, por meio de seus representantes, optar, na esfera macroeconômica, em abster-se de atuar no mercado porque este funcionaria melhor sem as “amarras estatais”.

Frente a isso, diria-se que é melhor que o Estado se omita – não faça – do que intervenha, já que sua intervenção prejudicaria o bom funcionamento econômico. Em síntese: menos intervenção, mais riqueza. Essa seria, portanto, uma política pública, assente na opção de não intervir.

Analisando essa hipótese (menos intervenção, mais riqueza) percebe-se que, na verdade, não há omissão estatal, mas efetivamente um agir. Ora, se há um problema econômico, e a proposta de solução para este problema é reduzir a atuação estatal, então há efetivamente uma alteração no comportamento do governo, que antes agia, e agora deliberadamente optou por reduzir sua interferência, ou até não mais agir.

É importante mencionar que este “não mais agir”, para que seja considerado uma política pública, precisa estar aliado com outros elementos, como análise dos impactos da retirada do Estado, avaliando-se se foram alcançados os resultados esperados dentro do período estipulado.

Por omissão, então, entende-se que o Estado, frente a um problema público, não articula proposta alguma de solução, mas, por inação, permite que o problema permaneça

¹³ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

indefinidamente. Frente a situações como esta, entende-se, para fins deste trabalho, que aquilo que o governo deixa de fazer em relação a um problema público não pode ser chamado de política pública.

O segundo ponto em destaque é que esta ação estatal é resultado de um processo “juridicamente regulado”. Considerando-se que vivemos sob a égide de um Estado de Direito, agentes públicos, no sentido mais genérico do termo, devem respeitar e seguir certos procedimentos para a tomada e implementação de decisões.

Por exemplo, caso se perceba a existência de um problema de estrutura escolar em determinado município. Não há salas de aula suficientes para atender à população de maneira adequada e, para que isso seja resolvido, são propostas algumas alternativas de solução como realizar convênio público com outros municípios próximos para construção de novas escolas, reformar as escolas existentes abrindo novas salas etc. Num cenário mais radical, poder-se-ia cogitar em aprovar automaticamente todos os alunos, o que acabaria com estudantes repetentes e, potencialmente, diminuiria o número de estudantes por série.

Seja qual for a decisão adotada, ela envolveria uma série de ações para que a decisão seja implementada. No caso da primeira solução, seria necessário articular politicamente a estruturação do instrumento de cooperação com a prefeitura do município vizinho, instrumentalizá-lo e, posteriormente, obter as exigências legais para perfectibilizar a avença. Neste instrumento, poderia estar previsto, por exemplo, o aporte financeiro de cada um dos entes envolvidos, quanto cada um iria se beneficiar (definição de distribuição da estrutura), quantos professores cada município iria disponibilizar ou, se fosse o caso, poderia dispor sobre a contratação de novos servidores atrelados ao convênio. Enfim, estas decisões precisariam estar dispostas no ajuste realizado entre os municípios, que só poderia ser implementado se ratificado pelo Poder Legislativo de cada unidade federativa envolvida.¹⁴

Caso a opção fosse realizar reformas nas salas de aula, ampliando a estrutura, seria necessário verificar a disponibilidade de verba orçamentária, conforme o plano plurianual aprovado também pelo Poder Legislativo. Confirmada a disponibilidade, atribuir-se-ia aos servidores engenheiros a incumbência de desenhar projeto básico, lançar edital de licitação, designar comissão de licitação, avaliar as propostas, habilitar licitantes, homologar, adjudicar, fiscalizar a execução da obra designando servidores para atuarem como fiscais. Após a

¹⁴ Menciona-se aqui o instrumento do consórcio público, regulado na Lei nº 11.107/2005. Para perfectibilizar o consórcio, deve-se observar firmar protocolo de intenções entre os consorciados, que define a estrutura e funcionamento do consórcio, que deve ser ratificado por meio de lei. JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

conclusão da obra, seria necessário ainda verificar a carga horária dos professores e, se possível, aumentá-la ou contratar novos professores. Para isso, seria necessário mais uma série de processos juridicamente regulados.

Na terceira opção, seria necessário regulamentar que os estabelecimentos de ensino daquela região passariam a adotar a progressão continuada, o que pode gerar alta resistência política por parte dos professores, que agora não teriam mais como coagir os alunos a estudar sob o risco de serem reprovados.

Em síntese, qualquer que fosse a decisão política adotada, o que se pretende demonstrar é que as respectivas implementações dependeriam da adoção de uma série de atos regulados por instrumentos normativos, considerados em seu sentido amplo (constituição, leis, decretos, portarias etc).

Esta ação governamental, nas palavras de Bucci, objetiva “coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas”.¹⁵ O Estado é dotado de diversos instrumentos que podem ser utilizados para alcançar os resultados pretendidos: é possível que se utilize de seu poder de coerção, que se estabeleça prêmios, que o próprio governo se responsabilize por praticar aquela determinada ação, utilizando-se de verba pública e seus próprios agentes públicos. Parcela da atividade de concepção da política pública é justamente decidir quais instrumentos serão utilizados.

Importa frisar que uma política pública pode se referir à resolução de qualquer problema socialmente relevante. Ela pode se traduzir em uma ação do Estado para resolver um problema que, juridicamente, esteja sob sua responsabilidade, como, por exemplo, questões relacionadas à educação, saúde, segurança pública, sistema judiciário. Ou uma política pública pode tratar de uma intervenção estatal na esfera privada, por meio de regulação de determinado segmento, objetivando solucionar um problema de repercussão pública.

Não importa, portanto, se a política visa resolver um problema cuja responsabilidade de promoção esteja diretamente atribuída ao Estado, ou se a pretensão é de resolver um problema que envolva apenas particulares. Fundamental é que o fim almejado seja “socialmente relevante e politicamente determinado”.

Por fim, enquanto tipo ideal, acrescenta-se que devem-se traçar metas, informar os meios a serem utilizados para o atingimento destas metas, e em que período pretende-se alcançá-las. Se há, por exemplo, um problema de alto índice de mortes no trânsito e o governo inclui em sua agenda a resolução deste problema, escolhe-se um determinado conjunto de

¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari, 2006. p. 39.

medidas com o fim de reduzir este índice. Suponha-se, neste caso, que sejam adotadas duas principais ações: promulgação de uma lei estabelecendo sanção para pessoas conduzindo veículos sob influência de álcool¹⁶, e redução do limite máximo de velocidade. Se estas ações não estiverem vinculadas a nenhum tipo de fiscalização, é pouco provável que tenham qualquer impacto na redução do índice de mortalidade no trânsito. Portanto, é necessário que junto a estas ações, sejam implementadas medidas que busquem efetivá-las: fiscalizações constantes com testes de etilômetro, propagandas incentivando comportamento preventivo, implementação de radares de velocidade etc.

Quando delimitado o problema e sua proposta de solução, deve-se estabelecer qual o impacto que se pretende atingir com aquelas ações. No exemplo citado, deve-se definir qual a redução no índice de mortes no trânsito se pretende atingir e em quanto tempo. Isso possibilita aferir se as medidas implementadas têm contribuído, e em que medida, para resolver o problema. Com esses resultados, pode-se manter a estratégia, adaptar a estratégia ou mesmo abandoná-la. Sem esses objetivos definidos e avaliação de resultado, o governo atua cegamente. Pode-se estar desperdiçando recurso materiais e humanos com uma ação sem qualquer resultado prático.

Por isso, para efeitos deste trabalho, só será considerada uma política pública aquela ação governamental que, junto com os demais elementos mencionados, tenha o mínimo de racionalização e seja implementada com objetivos definidos e intervalo de tempo para alcançar estes resultados, aferidos por meio de avaliação.

2.1.2 Política Pública e o Direito

A ideia de políticas públicas está substancial e historicamente atrelada à noção de Estado Social. Foi com o seu advento, passando o Estado a ser um efetivo prestador, que se iniciou a produção organizada de “arranjos normativos” com o objeto de atingir um determinado fim estatal – por vezes, público.¹⁷

Não se quer dizer com isso que inexistia, durante o Estado Liberal, um programa estatal ativo para que se concretizassem os direitos individuais, como propriedade e liberdade. Embora se reproduza na doutrina jurídica que a concepção de Estado Liberal implique apenas

¹⁶ Esta foi uma ação adotada no Brasil por meio da promulgação da Lei Federal nº 11.705/2008, que definiu como infração gravíssima a condução de veículos sob influência de álcool ou qualquer outra substância psicoativa.

¹⁷ FERES, Amauri Saad. **Regime Jurídico Das Políticas Públicas**. São Paulo: Malheiros, 2015.

em um “não agir”, na abstenção estatal, a realidade é que com o advento do Estado Moderno e, em seu princípio, da ideologia liberal, o Estado tinha atuação fundante e garantidora.

Para que para que o nascente sistema de livre mercado pudesse se estabelecer, era necessária prestação estatal garantidora da propriedade e da liberdade. Arrisca-se, portanto, a dizer que naquele momento histórico o Estado era responsável por um agir protetivo ligado essencialmente à segurança dos indivíduos – o que, impossível negar, refere-se a uma efetiva prestação.

De qualquer modo, forçoso reconhecer que o Estado ganha novos contornos com – à época, nova – a concepção de sua função social. Passou-se a conceber que mais do que garantir a segurança dos indivíduos e de seus bens, cabia ao Estado garantir um mínimo de dignidade, compreendida de forma cada vez mais ampla.¹⁸

Para a garantia desse mínimo de dignidade, positivado juridicamente em diversos textos constitucionais¹⁹, é necessária atuação intensa e organizada do Estado, especialmente quando considerada a escassez de recursos, no sentido de que são limitados, e a crescente demanda pelo agir estatal – obrigação de fazer. Essa atuação estatal para a concretização de direitos é complexa. Com isso, quer-se dizer que não se organiza em atos normativos isoladamente considerados (leis, editais, portarias etc), mas em diversas disposições normativas que fazem sentido analisadas conjuntamente.

A análise das políticas públicas não significa, portanto, a análise de seus elementos compreendidos isoladamente. É imprescindível que se verifique o conjunto de atos pensados enquanto estrutura. Com isso, não se quer afirmar que a atuação estatal é racional e coerente. Pelo contrário, quando se observa a prática administrativa, é notório que diversas ações que compõe a atuação estatal em sua busca pela concretização de determinados direitos é paradoxal e contraditória.²⁰

O que se pretende é enfatizar que a análise de política pública não deve se concentrar exclusivamente em um determinado ato normativo, desfocado da conjuntura em que ele foi praticado e, especialmente, dos demais atos que atribuem a ele significado e recebem dele significado.²¹

¹⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari, 2006. p. 3.

¹⁹ Cite-se, por exemplo, a Constituição Mexicana de 1917, a Constituição da República de Weimar em 1919, incluindo-se a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

²⁰ SECCHI, Leonardo, 2012.

²¹ FERES, Amauri Saad, 2015.

2.2 PROBLEMA: O ABISMO ENTRE A SITUAÇÃO ATUAL E A IDEAL

O ponto de partida de uma política é identificar o problema que se pretende resolver. Por problema, entende-se como a diferença entre uma determinada situação desejável (aspecto normativo – dever ser) e a situação em que se encontra na realidade (aspecto positivo – é).²²

A consideração de uma determinada situação como um problema público passa por sua preocupação e valoração política e social. Os problemas, que devem ter lastro objetivo (existência numa realidade concreta), só são negativamente valorados a partir de uma interpretação atribuída a eles. Com isso, quer-se dizer que os problemas não existem de forma objetiva, mas só são assim percebidos porque um conjunto de atores, uma certa coletividade, percebe aquela determinada situação existente naquele ambiente como algo a ser superado.²³

Além disso, aponta Secchi, um determinado problema pode surgir não da deterioração de uma realidade, mas a partir da melhora de uma situação em um contexto. Como exemplo, ele cita a situação de um determinado município cujas ruas que o ligam à rodovia estadual são de barro, e não pavimentadas. O município ao lado recebe investimento e asfalta sua malha. A partir deste contexto de comparação entre a realidade dos dois municípios, aquele que mantém a sua situação anterior passa a ver aquilo como um problema a ser superado.²⁴ Enfim, a identificação de um problema depende do referencial adotado.

2.2.1 Construção do problema: uma questão de perspectiva

A definição do problema é, por vezes, a etapa mais difícil da construção de uma política pública. Isso porque esta definição molda a abordagem que será atribuída ao longo dos demais processos.

Aqui não se está tratando do que foi dito anteriormente sobre considerar determinado fato objetivo como um problema, a partir de uma visão ideológica. Na verdade, está-se

²² SECCHI, Leonardo, 2012. p. 34.

²³ Cite-se como exemplo a percepção de que desigualdade social é um problema público. Certas correntes ideológicas defendem que a desigualdade não se constitui como um problema e, portanto, não há razões para combatê-la. De outro lado, há outras correntes que defendem o dever estatal de amenizar ou superar a desigualdade. Ver: NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991; DA SILVA, Maria Ozanira et al. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálisis**, v. 13, n. 2, p. 155-163, 2010.

²⁴ SECCHI, Leonardo, 2012. p. 34.

discutindo sobre a forma de abordagem de um determinado fato objetivo que é considerado um problema. O fato, em si, já foi assumido como um problema, o que importa é como ele será delineado e, conseqüentemente, tratado.

Eugene Bardach, em artigo que trata da dificuldade e importância da abordagem de um problema, exemplifica esta situação quando, por exemplo, há um rápido aumento dos custos hospitalares, considerados como um todo, e não o custo individual de cada internação. Pode-se abordar esta situação a partir da perspectiva de que o problema em si se limita aos “custos hospitalares”. Mas, sugere o autor, há outra possibilidade de abordagem que é “o custo da assistência de saúde”, mais abrangente que a abordagem anterior, e possibilita uma análise ampla que provavelmente deve implicar numa solução melhor.

Esta dificuldade na definição do problema, considerando a parte em vez do todo, é denominada, em espanhol, de *suboptimização*²⁵. A *suboptimização* pode ser resultado de uma análise insuficiente e inadequada do problema, quando realizada por um determinado ator que influi no processo de definição da agenda. Contudo, não é sempre este o caso.

A abordagem do problema pode estar relacionada, também, ao espaço em que ele está sendo discutido. Se um determinado problema público está sendo debatido em um órgão específico, com competências bastante delimitadas, o debate irá envolver as áreas de competência daquele determinado órgão, dificilmente extrapolando os termos ali propostos.²⁶

Para minimizar estas espécies de imprecisões, Bardach recomenda que “*hay que limitar la definición del problema a una mera descripción y dejar abierta la búsqueda de soluciones*”²⁷.

2.2.2 Agenda

²⁵ BARDACH, Eugene. Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilar (Ed.). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. San Ángel: Miguel Ángel Porrúa, 1993. p. 219-220.

²⁶ Suponha-se, por exemplo, que há uma região da cidade com alto índice de violência, zeladoria inadequada, trânsito congestionado, falta de saneamento básico, ausência de posto de saúde, de creche e escola que atendam crianças e jovens do bairro. Uma possível abordagem deste problema poderia ser: o referido bairro não teve atenção pública e está caótico. Contudo, se considerarmos que este problema seja pautado em uma secretaria específica do município como, por exemplo, a secretaria de segurança pública, os debates sobre a recuperação do bairro provavelmente se restringirão ao aspecto da violência, mas serão excluídas do debate as demais questões que afetam aquela coletividade. A abordagem do problema será, portanto, a “violência do bairro”, e não “o bairro”.

²⁷ BARDACH, Eugene. **Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas**: Un manual para la práctica. San Ángel: Miguel Ángel Porrúa, 1998. p. 22

Em uma sociedade altamente complexa como a que vivemos, há uma infinidade de problemas que poderiam constar na pauta de prioridades de resolução do governo. Ora, diferentes atores vislumbram diferentes problemas que coexistem e podem, a princípio, ser igualmente relevantes para cada grupo de pressão. Por haver infinitos problemas, mas finitos recursos (humanos e financeiros) para atender a todas as pautas levantadas, acaba-se definindo aquilo que será incluído como prioridade.

Este nível de prioridade não existe em si mesmo, mas é atribuído. Não há como quantificar o nível intrínseco de importância objetiva de cada problema público. O valor, em termos de relevância, de cada problema existente é concebido politicamente, é atribuído por aqueles que vislumbram aquela determinada circunstância fática como um problema, e a capacidade destes atores em influírem no processo de escolha dos problemas que estarão na pauta prioritária.

A agenda institucional é justamente esta lista de prioridades de atuação do governo: quais são os problemas que foram definidos como mais importantes, ou, em outras palavras, o que se tentará resolver primeiro.²⁸

Deve-se levar em consideração, de qualquer modo, que por vivermos sob a égide de um Estado Social de Direito, cuja Constituição vigente define uma série de obrigações a serem atendidas pelo Estado, e uma série de prioridades que, em tese, não estão sujeitas à discricionariedade política, há uma certa rigidez nas pautas.

No caso brasileiro, há determinados assuntos “macro” que estão necessariamente na agenda institucional de qualquer governo: assistência à saúde, previdência, segurança pública, educação, preservação do meio ambiente. Todos estes itens elencados fazem impreterivelmente parte da agenda institucional do governo brasileiro, pois se tratam de obrigações constitucionalmente previstas.

Isso não quer dizer que há completa rigidez no que se refere a estes assuntos. Em termos de educação, por exemplo, pode-se considerar que o problema público esteja na educação básica, que, portanto, deve ser priorizada em detrimento do ensino superior. Em termos de segurança pública, pode-se vislumbrar diferentes problemas a serem elencados como prioridade: em um determinado período de tempo, os esforços podem se concentrar no combate a facções responsáveis pela venda e distribuição de drogas ilícitas, ou pode-se priorizar a redução de assaltos a agências bancárias. Na saúde: o problema pode ser percebido como a falta de número de leitos, ou no excesso de pessoas doentes, a ser combatido com ações de prevenção

²⁸ SECCHI, 2012. p. 35.

e promoção de condições sanitárias e de higiene que reduzam a reprodução de doenças contagiosas.

Todas estas escolhas estão relacionadas tanto à formação da agenda, quanto à definição do problema. “Saúde”, “educação”, “segurança” não são problemas em si. A incapacidade estatal de fornecer medicamentos pode ser vista como um problema. O baixo índice de alfabetização em crianças de 10 anos, também. O alto índice de mortes violentas nos grandes centros urbanos, igualmente.

Para que um problema conste na agenda institucional de um governo, afirma Secchi em referência a Cobb e Elder, são necessárias três condições que devem estar simultaneamente presentes: diferentes atores devem pautar pela interferência governamental na resolução daquele problema, capacidade real de solução daquele problema por meio de “ações necessárias e factíveis”, e deve se relacionar ao âmbito de competência governamental.²⁹

Não basta, em tese, que apenas um ator isoladamente se interesse por aquele problema, pois isso não seria suficiente para que os detentores de cargos eletivos se atentassem para aquela situação a ponto de atribuir a ela caráter prioritário e a incluíssem na agenda governamental. No mesmo sentido, uma situação insolúvel também não será considerada “problema” em termos de políticas públicas. É preciso que haja possibilidade de promover alguma ação que desencadeie mudança em direção àquilo que se projeta idealmente.³⁰ Em síntese: um problema, na perspectiva do estudo de políticas públicas, só é considerado como tal quando há, atrelado a ele, a possibilidade de alguma ação para solucioná-lo, ainda que esta solução seja incompleta.

Por fim, deve-se compreender aquilo dentro da esfera de responsabilidade governamental: é atribuição do Estado solucioná-lo. Claro que a percepção de que algo é competência estatal é política e está atrelada à visão ideológica. De qualquer modo, num Estado Constitucional há uma série de questões que estão, de antemão, previstas e positivadas como competências governamentais ao longo da própria Constituição, conforme já citado.

Estando presentes concomitantemente estas três condições, há probabilidade de que aquilo conste na agenda governamental.

²⁹ SECCHI, 2012. p. 36.

³⁰ A insatisfação de uma coletividade de certo local com a neve intensa na região, ainda que possa se considerar relevante, não é um problema público, porque não há qualquer tecnologia capaz de prevenir a ocorrência de nevascas. Isso não quer dizer, porém, que não se possa atuar de modo a minimizar prejuízos e danos decorrentes desta situação climática. É possível construir abrigos para que a população sem teto fique resguardada, por exemplo. Mas, aí, percebe-se: o problema não é a neve em si, mas a existência de uma população desabrigada, que sofre em decorrência da neve.

2.3 ATORES ENVOLVIDOS E COMPETÊNCIAS

2.3.1 Quem são os atores?

Atores são aqueles indivíduos ou grupos que exercem efetiva influência ao longo de todas as etapas de uma política pública.³¹ São aqueles que contribuem ou se opõem à formulação do problema, à inclusão ou exclusão deste problema na agenda institucional, que propõem e influenciam quais soluções serão escolhidas e implementadas.

Com isso, quer-se dizer que os interessados diretos na implementação de uma determinada política pública não são necessariamente atores, ainda que seja certo o fato de que serão afetados pelas tomadas de decisão, sejam elas quais forem. Se não atuarem ao longo do processo exercendo influência, este coletivo de pessoas a serem afetadas não será considerado um dos atores.

Eles se subdividem em “atores estatais” e “atores não-estatais”. Os primeiros são aqueles que participam do processo de formação de uma política pública em razão do cargo que ocupam em um determinado ente governamental e cujas responsabilidades estão juridicamente estabelecidas. Já os segundos são aqueles que não possuem dever legal constituído, nenhum cargo que lhes obrigue juridicamente a participarem do processo, mas por motivos que lhes são próprios, participam ativamente e influem no processo de formulação de políticas públicas.³²

2.3.2 A análise dos atores e diferentes escolas

Durante um longo período, o estudo da influência dos atores no processo de formação de políticas públicas limitou-se à análise dos atores legalmente constituídos, da interação entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Era a chamada análise institucionalista.

Com o tempo, porém, esta percepção institucionalista passou a ser substituída por uma análise comportamental (*behaviorism*), reduzindo-se o foco da análise de instituições públicas e juridicamente designadas para determinadas atuações, e ampliando o foco no exame das “motivações políticas de particulares agindo sozinhos ou em grupos”.³³ Acredita-se, a partir da perspectiva pluralista, que o Estado funciona como uma espécie de “arena” em que atores se

³¹ DENTE, Bruno; SUBIRATS, Joan. **Decisiones públicas-Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2014.

³² BIRKLAND, 2011. p. 93.

³³ BIRKLAND, 2011. p. 92-93.

digladiam para alcançarem resultados favoráveis a seus interesses. Estes atores são, portanto, os chamados “grupos de interesse” ou “grupos de pressão”.³⁴

Na década de 1980, fundou-se o paradigma neoinstitucionalista, que combina elementos da análise comportamental com os institucionalistas. Neste paradigma, o Estado não é visto como *locus* neutro que recebe *inputs* de diversos atores e apenas compõe os interesses contrapostos, como se considerava na perspectiva pluralista, mas tem papel ativo e central (*state-centered*) na colocação dos debates e na tomada de decisões.³⁵

Skocpol defende que atores estatais, ou as chamadas autoridades públicas, detentores de cargos públicos cujas responsabilidades estão juridicamente definidas, podem ser responsáveis pela iniciativa de ações transformadoras, ainda que a situação política (*politics*) seja de indiferença, não havendo demais atores que pautem aquela ação (falta de *inputs*), ou que haja resistência por parte de relevantes forças políticas.

Esta abordagem não se refere à ideia de autoridades públicas segmentadas que defendem determinados interesses, existindo como “grupos de pressão”. Na verdade, nas palavras de Carlos Vasconcelos Rocha:

As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda. A burocracia estatal, especialmente a de carreira, estabelece políticas de longo prazo diversas das demandadas pelos atores sociais. Suas ações buscam propor visões abrangentes sobre os problemas com que se defrontam. A capacidade que a burocracia tem de elaborar e implementar políticas é, em parte, resultado do controle que ela exerce sobre um recurso de poder privilegiado, que é o acesso diferenciado à informação. Nessa perspectiva, as decisões públicas trazem, portanto, a marca dos interesses e das percepções que a burocracia tem da realidade. O Estado aparece como variável independente, dotado de autonomia de ação, expressão do ‘insulamento’ da burocracia^{36, 37}

³⁴ ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas**: algumas observações, 2005.

³⁵ SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University, 1985. p. 4.

³⁶ ROCHA, Carlos Vasconcelos, 2018. p. 14-15.

³⁷ Inclusive, interessante observar que um dos exemplos citados por Skocpol em sua obra se refere ao golpe militar brasileiro de 1964. Ela, citando Alfred Stepan, atribui como elemento central o fato de que os “militares profissionais”, agentes públicos de carreira, detinham significativa força organizacional interna e um certo consenso sobre a possibilidade de intervir para “garantir a ordem política e promover o desenvolvimento econômico nacional”. SKOCPOL, Theda, 1985. p. 10.

Deve-se levar em consideração que a abordagem neoinstitucionalista, enquanto reação à análise comportamental, não é una, mas apresenta diferentes correntes que objetivaram reconsiderar e valorar a importância das instituições, notadamente do Estado.³⁸ O que há de comum nestas abordagens, é que o Estado, por meio de suas respectivas autoridades públicas, não funciona apenas como arena de debate e deliberação, mas participa ativamente do processo. Por diversas vezes os *outputs* extrapolam os *inputs*: as decisões estatais não são mero reflexo ou resultado da composição dos interesses propostos por grupos de pressão. Mais do que isso, considera-se que o comportamento dos indivíduos é, em alguma medida, afetado pelas instituições.

Contudo, que este referido grau de autonomia do Estado não é idêntico em todas as nações, mas difere em razão de fatores “historicamente condicionados”. Para aferir o grau de autonomia de um determinado Estado, é necessário estudá-lo individualmente, verificando o hiato existente entre as decisões tomadas e a pressão de grupos de interesse.³⁹

2.3.3 Atores Estatais

2.3.3.1 Poder Executivo: governo multinível e transversalidade

Deve-se ter em conta a coexistência de diversos atores no próprio Poder Executivo que atuam num mesmo problema. Isso porque há diferentes níveis de atuação (governo multinível), ligados a um determinado ente federativo. No caso brasileiro, há possibilidade de atuação de três níveis federativos: nacional, estadual e municipal, que coatuam ao longo de todas as fases de uma política pública.⁴⁰

Imperioso ressaltar que os interesses desses diferentes entes federativos podem ser divergentes, ainda que sejam todos estatais. É possível que determinado município, avaliando o problema de uma perspectiva local, tenha percepção completamente distinta da avaliação de perspectiva macro do governo federal. Ao longo da formulação e implementação daquela determinada política, os entes, na medida de suas competências, articularão para que a solução apresentada seja condizente com sua visão do problema.

³⁸ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. p. 193.

³⁹ ROCHA, 2018. p. 15.

⁴⁰ DENTE, Bruno; SUBIRATS, Joan. **Decisiones públicas-Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2014. p. 95-96

Além disso, um mesmo ente federativo é *subdividido* transversalmente em diferentes secretarias ou ministérios, cujas responsabilidades são previamente definidas e distintas. Contudo, os problemas não são cartesianamente apartados como são, em alguma medida, os governos.

Imagine-se, por exemplo, um determinado município com sua Secretaria da Saúde, cuja atribuição se limita a políticas relacionadas à promoção, manutenção e recuperação da saúde das pessoas. No mesmo ente federativo, há também a Secretaria de Planejamento Urbano, responsável, dentre outras questões, pelo saneamento básico da cidade. Por fim, há a Secretaria do Meio Ambiente, articulada junto a uma respectiva autarquia para fiscalização e manutenção de um meio ambiente equilibrado. Neste município, há um surto de cólera, doença cuja principal causa é o contato com água proveniente de esgoto não tratado. A Secretaria da Saúde foi alertada de que o número de casos cresceu exponencialmente nos últimos meses.

O problema, quando chega ao Executivo, é o “aumento de número de pacientes com cólera”. Mas, numa visão abrangente do problema, sua origem está ligada à construção de um condomínio edilício que não está ligado à rede de tratamento de esgoto, e deposita clandestinamente os dejetos no rio da cidade. Em função da ligação clandestina, o rio se contaminou. Como o rio é utilizado para irrigação das pequenas propriedades rurais da cidade, os alimentos produzidos naquelas propriedades e distribuídos nas feiras da cidade estão contaminados. Perceba-se, portanto, que o problema não é apenas a saúde das pessoas, e sua resolução não pode ser pensada apenas nessa frente, com, por exemplo, a compra de antibióticos, ou o aumento de leitos, embora, a princípio, a competência da Secretaria da Saúde seja limitada a esse âmbito.

Considerando que a solução para este problema transcende a competência daquela determinada secretaria, é imprescindível a articulação e envolvimento dos demais órgãos para que sejam tomadas ações em diferentes frentes, unindo, evidentemente, a compra de antibióticos para tratamento daqueles que já estão doentes, a requalificação da água do rio, a um possível aumento de fiscalização do escoamento de dejetos.

Conclui-se, assim, que é inadequado pensar que o governo constituído na forma de Poder Executivo se configura como um único ator no processo de políticas públicas. Primeiro: há diferentes esferas de governo que influenciam concomitantemente, e, segundo, a separação do governo *horizontalmente*, em diferentes secretarias com suas respectivas competências e orçamentos, reparte artificialmente problemas que, na verdade, têm origem comum.

2.3.3.2 Poder Legislativo

A análise do Poder Legislativo enquanto ator relevante para o processo de políticas públicas é, em significativa medida, dependente das atribuições e competências conferidas a este poder a partir da Constituição.

No caso do Brasil, considerada a Constituição vigente, o Poder Legislativo tem participação relevante no processo de formulação de políticas públicas, ainda que inferior a do Poder Executivo.⁴¹

Isso porque se vive em um Estado de Direito fundado no sistema romano-germânico. A lei no Brasil, especialmente no que tange à Administração Pública, em razão do princípio da legalidade, é condição anterior à ação estatal. Assim, qualquer inovação na abordagem de um problema deverá ser debatida legislativamente para que se transforme em lei, fundamentando determinada ação. Com isso quer-se dizer, em suma, que significativa parcela das políticas públicas tramita no respectivo Poder Legislativo como condição prévia à sua efetiva implementação.

Inclusive, frequentemente, as propostas apresentadas pelo Poder Executivo ao Legislativo sofrem diversas alterações, emendas, propostas de substitutos, “caracterizando o papel ativo do Legislativo na concepção e na construção de leis definidoras de políticas públicas”.⁴²

Do mesmo modo, políticas que se relacionem à regulação de uma determinada atividade privada devem obrigatoriamente tramitar no Poder Legislativo. Isso porque, conforme disposto no inciso II do art. 5º da Constituição Federal, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Esta é a outra faceta do princípio da legalidade, ou da reserva legal, limitador da atuação do Estado. Qualquer restrição ao exercício de um direito fundamental só é válida, do ponto de vista jurídico, se constituída por meio de lei.⁴³

Além disso, a obrigatoriedade de aprovação do orçamento público pelo Legislativo confere a este significativo poder, ao menos em teoria. O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA), embora sejam todos de

⁴¹ TORRENS, Antônio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 197, n. 50, p.189-204, jan. 2013. Trimestral. p.

⁴² Idem, p. 201.

⁴³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

iniciativa privativa do chefe do respectivo Poder Executivo, devem obrigatoriamente tramitar no Congresso Nacional, espaço em que serão debatidos, emendados, e deverão, por mandamento constitucional, ter seus cumprimentos devidamente fiscalizados.⁴⁴

As leis de orçamento público são a materialização legal da definição da agenda institucional, porque nelas estão previstos os destinos dos recursos públicos e as prioridades definidas pelo governo. O fato de tramitarem no Poder Legislativo confere a ele a possibilidade de influenciar, dentro de sua competência institucional, a definição da agenda do governo.

2.3.3.3 Poder Judiciário

O Poder Judiciário tem, desde a Constituição de 1988, demonstrado relevância no processo de formulação e implementação de políticas públicas, ainda que sua atuação seja reativa a uma provocação realizada por outro ator juridicamente legitimado.

Em importante trabalho sobre a análise do Judiciário quanto às políticas públicas, Taylor apresenta interessante dado, que revela o quão fundamental é considerar o Judiciário enquanto ator: o Supremo Tribunal Federal, entre 1988 e 2002, “concedeu decisões liminares ou de mérito invalidando parcialmente mais de 200 leis federais”, apenas em Ações Diretas de Inconstitucionalidade.⁴⁵ Para o autor, ainda que, a princípio, imagine-se que o Poder Judiciário determina a condução de uma determinada política pública apenas após a edição de uma determinada lei, esta visão está equivocada. Isso porque o Executivo e o Legislativo analisam e levam em consideração, desde a concepção e o debate de uma determinada lei, qual a posição aparente dos juízes e ministros que posteriormente serão convocados a julgar possível inconstitucionalidade.⁴⁶

Frise-se que a atuação no controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário não se limita ao Supremo Tribunal Federal, por meio do controle concentrado de constitucionalidade, abrindo ou fechando as portas definitivamente para determinada iniciativa legal. O Judiciário, inclusive em sua base formada por juízes de primeira instância, tem se utilizado do controle

⁴⁴ A obrigatoriedade de tramitação das leis orçamentárias no Congresso Nacional está prevista no inciso II do art. 48 da Constituição Federal.

⁴⁵ TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, [s.l.], v. 50, n. 2, p.229-257, 2007. FapUNIFESP. p. 236.

⁴⁶ Idem, p. 241. O diálogo com o Poder Judiciário é importante para evitar que os demais atores políticos se desgastem para criar consensos suficientes a permitir a promulgação de uma lei, e ela ser posteriormente julgada inconstitucional, perdendo sua validade.

difuso de constitucionalidade para, ainda que de forma setorial, limitada àquela específica demanda, definir os níveis de aplicação daquele diploma normativo.

Considerando-se que uma tese jurídica de inconstitucionalidade ganhe respaldo em relação a alguma nova lei, é possível que decisões reiteradas neste determinado sentido, proferidas por juízes de primeira instância, resultem em significativo impacto no sucesso ou fracasso daquela iniciativa governamental, com respaldo do Legislativo

Nas palavras de Taylor:

Em suma, o Judiciário pode influenciar os resultados das políticas públicas tanto no momento da deliberação quanto na hora da implementação com uma variedade de possíveis estratégias: sinalizando as fronteiras permitidas para a alteração da política pública, sustentando-a e legitimando-a diante da possível oposição, atrasando uma decisão sobre uma determinada política e, assim, controlando a agenda de deliberação da política pública ou, até mesmo, alterando ou rejeitando a proposta após sua implementação.⁴⁷

Além do aspecto do controle de constitucionalidade já mencionado, o Poder Judiciário atua, quando provocado, a reconhecer direitos e obrigações definidos em leis e ligados a políticas públicas. Ele é dotado da competência de forçar o cumprimento daquelas normas, se desrespeitadas. Neste sentido, a atuação do Poder Judiciário pode ser decisiva na implementação de uma política pública, a partir do reconhecimento de um dever direcionado à Administração.⁴⁸

2.3.4 Atores não-estatais

Além dos mencionados atores estatais que influem no processo de formação de uma política pública, há atores que não detêm nenhum cargo ou mandato, ou sequer tem qualquer relação jurídica com o Estado, que participam e contribuem para as definições de agenda, apresentam propostas de solução, ou pressionam os atores estatais a adotar determinada solução em detrimento das demais. Estes atores, ainda que não tenham qualquer obrigação jurídica de participarem do processo de formação de políticas públicas, por motivos relevantes e próprios, resolvem utilizar os meios e recursos à sua disposição para que sejam tomadas decisões favoráveis aos interesses defendidos.

⁴⁷ TAYLOR, Matthew M, 2007. p. 243.

⁴⁸ No capítulo 3, quando estudados os principais resultados da ENCCLA, destaca-se a utilização, pelo Ministério Público, de ações civis públicas para obrigar municípios a atender as determinações legais. O Poder Judiciário, neste caso, compõe um dos atores que delimita a dimensão da política pública.

Dentre os atores não-estatais, destacam-se os grupos de interesse, que, na definição de Birkland, são um determinado coletivo de pessoas ou organizações que se unem com o objetivo de alcançar um resultado político desejado.⁴⁹ Em geral, os estudos dos grupos de interesse são realizados com recortes relacionados a um determinado segmento ou setor objeto da pesquisa, ou seja, estudam-se quais são os grupos de interesse que atuaram e atuam, e em que medida a participação deles foi ou é relevante no processo de formação de uma determinada política pública.

Além dos grupos de interesse, outro grupo bastante relevante na dimensão não-estatal é o dos especialistas, que, em síntese, são profissionais altamente capacitados que pesquisam aquele determinado problema e apresentam propostas de solução, construídas a partir de suas próprias definições do problema.

O papel dos especialistas é, essencialmente, demonstrar as relações de causa e efeito de um problema, sugerindo aos agentes estatais que se utilizem de determinados mecanismos que irão interromper o ciclo vicioso considerado negativo, a fim de se atingir, na maior medida possível, a situação ideal.⁵⁰

Evidentemente, o poder de influência destes diferentes atores não é simétrico, mas depende das suas respectivas capacidades de articulação política e mobilização. A abertura de um determinado grupo detentor de poder político, e capacidade de influenciar a opinião pública por meios dos grandes veículos de comunicação podem ser fundamentais para que suas pautas sejam percebidas e consideradas.

2.4 PROPOSTAS DE SOLUÇÃO

Uma vez estabelecido qual o problema a ser enfrentado, passa-se, a partir de uma perspectiva racional, à verificação de quais são as alternativas de solução para alcançar a situação ótima almejada.

Esta etapa é crucial para o sucesso de uma política pública, pois é a partir de uma das propostas de solução, ou da combinação destas alternativas, que será definida a ação governamental adotada para resolver aquele problema, quais são as metas que se pretende atingir e em qual intervalo de tempo, quais os recursos disponíveis e o que se pretende utilizar,

⁴⁹ BIRKLAND, 2011. p. 134.

⁵⁰ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p.21-30, fev. 2003. FapUNIFESP (SciELO). p. 26-27.

quais serão os instrumentos necessários, qual será a abordagem adotada. As alternativas são construídas ou apresentadas, e avalia-se quais serão os custos e potenciais benefícios.⁵¹

Importante frisar que é inadequado concluir que, por se tratar de uma análise de custo-benefício, trata-se de uma escolha estritamente racional. A escolha das alternativas é eminentemente uma definição política: deliberar quanto ao volume de recursos disponíveis para aquele problema, o quanto se pretende avançar em direção ao padrão ideal, quais mecanismos de indução do comportamento serão utilizados são aspectos relacionados às prioridades estabelecidas e valores adotados.

De qualquer modo, quanto mais orientado e embasado em evidência for o debate, maior a probabilidade de a escolha ter resultado satisfatório. Ou seja: quanto maiores forem as informações disponíveis aos atores que propõem soluções, maiores as chances de a política pública adotada alcançar os resultados esperados naquele tempo-espaço.

2.4.1 Elementos das propostas de solução

Para Birkland, a formulação de uma alternativa (proposta de solução) deve conter cinco elementos: (i) os objetivos da política; (ii) definição das causas do problema e das possíveis consequências da adoção da política; (iii) quais serão os instrumentos adotados para implementar a política; (iv) os alvos da política; (v) definição da implementação da política.⁵²

Os objetivos da política se referem ao que se pretende alcançar ao final da implementação, qual resultado se pretende atingir. Define-se se o objetivo é a resolução definitiva ou parcial do problema, ou se a pretensão se limita a evitar o agravamento de uma situação. As definições do objetivo traçado podem ser realizadas de forma mais genérica ou mais específica. Pode-se estabelecer como meta que a inflação em um determinado período seja abaixo de um percentual específico definido, ou pode-se apenas estabelecer que a inflação seja inferior a do período atual. Nestes dois casos, ainda que um objetivo seja mais amplo do que o outro, há metas razoavelmente claras e mensuráveis: redução da inflação.

Mas há situações em que o objetivo é definido de modo tão genérico que a identificação das metas e a aferição dos resultados são difíceis de serem mensurados. Imagine-se que objetivo de uma política é definido como “melhorar a prestação do serviço de saúde”, sem delimitar em quais termos se pretende evoluir, quais são as prioridades, em quanto tempo

⁵¹ SECCHI, Leonardo, 2012. p. 37.

⁵² BIRKLAND, 2011. p. 231.

almeja-se atingir resultados e quais resultados precisamente se propõem atingir. Em situações como esta, ainda que se pretenda afirmar que existe um objetivo, há apenas uma direção ou pretensão: a ausência de elementos que especifiquem a finalidade torna a política desgovernada.

O segundo aspecto se refere à adoção do modelo causal e tem uma dupla utilidade: refletir sobre o que causa o problema e verificar quais serão as consequências da adoção daquela política. Estas avaliações podem ser realizadas, segundo Dunn, a partir de três diferentes técnicas: projeções, predições e conjecturas.

As projeções se referem a prognósticos realizados com base em acontecimentos pretéritos de determinadas políticas adotadas anteriormente. As predições tratam do uso de teorias que possibilitem a previsão de resultados antecipadamente, apontando causas e consequências para as ações. Já a conjectura se refere ao julgamento, ou previsão, quanto às condições em que a sociedade se encontrará futuramente.⁵³

O terceiro ponto referido é a definição de quais instrumentos serão utilizados para que a política atinja o efeito pretendido, ou quais serão os instrumentos adotados para induzir determinado comportamento. Para Secchi, há quatro formas de indução do comportamento: premiação, coerção, conscientização e adoção de soluções técnicas. A premiação é a concessão de um benefício àquele que adotou o comportamento definido como adequado. Trata-se do reforço positivo de comportamento. A coerção é o reforço negativo, ou, em outras palavras, a utilização de técnicas de repreensão a um determinado comportamento por meio de sanções aplicadas ao infrator. Essas coerções podem ser instrumentalizadas de diversas formas: de multas a penas privativas de liberdade. A conscientização é a promoção de um comportamento através da apelação ao dever ético e moral daqueles a quem se dirige à política. Por fim, soluções técnicas são aquelas que induzem o comportamento de forma indireta, que intensificam a fiscalização ou resolvem temporariamente um problema. Por exemplo: utilização de radares nas vias para fiscalizar o comportamento de motoristas no trânsito e aplicação de multas (coerção) aos infratores, ou, implementação de robôs digitais que avaliam os conteúdos postados nas redes sociais e excluem aqueles que ferem determinada política adotada.⁵⁴

A quarta especificação se refere aos alvos da política: quem se pretende atingir com aquelas ações, promovendo direito, cerceando liberdade, ou mudando algum determinado comportamento. Essa questão é interessante porque está diretamente vinculada a quais comportamentos são percebidos como “problema” e, portanto, precisam ser modificados. Por

⁵³ DUNN, William N. **Public policy analysis**. 3. ed. Bergen County: Pearson, 2003. p. 130

⁵⁴ SECCHI, 2012. p. 38.

exemplo, em um determinado local em que se identifique homossexualidade como perversão sexual, os alvos da política de mudança de comportamento serão aqueles com esta orientação. Já num ambiente em que a homossexualidade é moralmente aceitável, o alvo da promoção de mudança de comportamento consiste naqueles que a consideram como perversão.

Segundo a tipologia criada por Lowi, existem quatro grandes tipos de políticas, e eles se dividem segundo a concentração dos benefícios e dos custos em relação a *quem* a política se dirige. Quando o custo de uma política é concentrado a um grupo específico, e seu benefício é compartilhado coletivamente por um grande grupo de pessoas, trata-se de uma política regulatória. Se os custos forem concentrados, e os benefícios também, trata-se de uma política redistributiva. Já quando o custo é difuso, e o benefício concentrado, a política é distributiva. Por fim, há as políticas constitutivas, também chamadas de *metapolíticas*, pois se referem àquelas que definem as regras e procedimentos para própria realização das políticas em geral.⁵⁵

Por fim, o quinto elemento se refere às definições quanto à implementação daquela política: como se pretende alcançar as metas traçadas. Aqui não se está referindo a quais instrumentos serão utilizados, mas quem serão os responsáveis por empregar aqueles instrumentos naquele universo definido.

2.5 IMPLEMENTAÇÃO

A fase de implementação se refere ao período em que são tomadas ações concretas para alcançar os resultados e produtos definidos previamente, ou o que acontece com uma política depois de ter sido formulada.⁵⁶

Uma determinada política para reduzir a mortalidade infantil, pode se utilizar, dentre outras frentes, do instrumento de vacinação em massa para proteger a população de determinadas doenças. O objetivo final é reduzir o índice de mortalidade num percentual definido, e, intermediariamente, pretende-se vacinar ao menos 80% das crianças de faixa etária de 0 a 5 anos.

A implementação é o processo de estruturação administrativa para que as crianças daquele período sejam *materialmente* vacinadas. Isso envolve a compra das vacinas por meio de licitação ou contratação direta, o lançamento de um concurso público para contratação de

⁵⁵ LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul/ago. 1972.

⁵⁶ RYAN, Neal. Unravelling Conceptual Developments in Implementation Analysis. **Australian Journal of Public Administration**, v. 54, n. 1, p.65-80, mar. 1995.

novos servidores, ou designação de agentes públicos para atuarem nas campanhas de vacinação, divulgação às comunidades acerca da importância de levarem seus filhos em um determinado dia e local para tomarem a vacina. Para que sejam produzidos os resultados esperados (vacinação de ao menos 80% das crianças de 0 a 5 anos), devem ser considerados todos estes fatores necessários para materialização daquilo que foi decidido.

O estudo desta fase, portanto, se refere aos obstáculos enfrentados após a tomada da decisão, como se lida com eles, e como atuam e interagem os atores responsáveis pela implementação da política (agentes públicos, particulares contratados, destinatários das políticas).⁵⁷

Há dois grandes modelos de análise de implementação de políticas públicas: o primeiro se chama *top-down* (de cima para baixo), e o segundo é o modelo *bottom-up* (de baixo para cima).⁵⁸

O modelo de análise *top-down* consiste em separar a fase da decisão política da fase de operacionalização da decisão, assumindo que “uma vez criada a política, conformar-se-ia um processo técnico de implementação”.⁵⁹ O grande desafio, segundo essa lógica de análise, consiste em criar estruturas adequadas e sistemas de controle que estimulem ou coajam o cumprimento das metas estabelecidas.⁶⁰ Assim, devem-se reduzir os espaços de discricionariedade dos agentes públicos que implementam a política, bem como esclarecer e delimitar de maneira objetiva as metas estabelecidas. Isso aumenta a chance de que a política seja operacionalizada de forma adequada, e alcance o sucesso esperado.⁶¹

Nesta visão, se os resultados esperados não foram alcançados, a responsabilidade é atribuída aos agentes públicos, que falharam na implementação. A este fenômeno dá-se o nome de *blame shifting*, ou deslocamento da culpa.⁶²

A crítica a este modelo deu origem à segunda grande teoria: *bottom-up*. Esta perspectiva valoriza a percepção e o alto grau de discricionariedade dos *street level bureaucrats*, que correspondem àqueles que lidam diretamente com o grupo atingido pela política. São

⁵⁷ BIRKLAND, 2011. p. 264.

⁵⁸ SECCHI, 2012. p. 46.

⁵⁹ D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPECTIVAS ANALÍTICAS. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p.101-111, dez. 2013.

⁶⁰ BIRKLAND, 2011. p. 266.

⁶¹ D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. 2013.

⁶² SECCHI, 2012. p. 47.

professores, médicos, enfermeiros, policiais, engenheiros, arquitetos.⁶³ Nesta análise, é reconhecido que as regras e objetivos estabelecidos em uma política são ambíguos e, por vezes, conflitam com o interesse e atribuições daqueles responsáveis pela sua implementação. Diante desse potencial conflito, na perspectiva *bottom-up*, estuda-se como amenizá-lo por meio da criação de consensos, e, assim, atingir os melhores resultados (produtos). A implementação é vista como uma continuação do conflito de interesses de todo o processo de formulação da política, em vez de uma mera operacionalização do plano prévio desenhado para resolver o problema.⁶⁴

Em síntese, a utilização destes modelos está relacionada ao enfoque que se pretende atribuir à pesquisa. Caso se pretenda verificar as “falhas na dinâmica da implementação (culpa da administração)”, o modelo de pesquisa *top-down* é mais adequado. Mas se objeto de pesquisa se refere a “falhas na dinâmica de elaboração de soluções e tomada de decisão (culpa do político)”, recomenda-se a utilização da teoria *bottom-up*.⁶⁵

2.5.1 Falhas ou lacunas de implementação

Admite-se que as falhas ou lacunas de implementação de uma política pública podem decorrer por três distintos motivos: deslocamento do objetivo, déficit na implementação, ou por consequências não previstas.

A primeira falha ou lacuna de implementação se refere à situação em que se delimita um determinado objetivo, mas ao longo do processo de implementação, ele acaba sendo alterado para uma finalidade diversa e esta mudança ocorre voluntariamente. Este caso ocorre, por exemplo, na situação hipotética em que tenha se definido pela utilização de um determinado volume de recursos para reforma de uma escola. No processo de implementação, decide-se que o recurso, em vez de ser utilizado para reforma da escola, será empregado na melhoria da merenda escolar.

Já o déficit na implementação trata da circunstância em que o plano traçado foi mantido em relação ao objetivo, mas não foi atingida a meta estabelecida. Ou seja: pretendeu-

⁶³ PARSONS, Wayne. **Políticas públicas**: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticas públicas. México: Flacso, 2007. Tradução de: Atenea Acevedo Aguilar. p. 490

⁶⁴ BIRKLAND, 2011 p. 268.

⁶⁵ SECCHI, Leonardo, 2012. p. 49.

se colher um determinado produto em um certo quantitativo. O produto foi obtido, mas em quantidade ou qualidade inferior.⁶⁶

Por fim, há as circunstâncias não previstas, que se referem à falha de implementação em decorrência de situações externas que dificilmente poderiam ter sido antecipadas. É o caso de graves crises econômicas, crises políticas, de um fenômeno natural.⁶⁷

Nessas circunstâncias, há um descompasso entre o plano inicialmente estabelecido e o resultado final obtido e, por isso, afirma-se que houve falha no período de consecução.

2.6 AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

A avaliação de uma política pública consiste em verificar, periodicamente, durante o período de implementação (monitoramento), e/ou após a conclusão, os resultados e impactos alcançados com aquelas ações, aferidos por meio de um julgamento objetivo.⁶⁸

Aqui importa distinguir *outputs*, que aqui se intitulará resultados ou produtos, de *outcomes*, que se referem aos impactos que aquela ação governamental tem quanto ao objetivo final almejado.⁶⁹ Essa diferença é fundamental em termos de avaliação, porque traça distinção entre o objetivo imediato de uma política pública (produtos), e o mediato (impacto). Os produtos, portanto, são o instrumento utilizado pela política pública para alcançar um determinado *valor* almejado na sociedade.⁷⁰

Deve-se analisar, primordialmente, se aquele determinado plano implementado resultou, e em que medida, na promoção de um direito fundamental. Melhorou-se a qualidade da saúde das pessoas, reduziu-se a taxa de criminalidade, a pobreza foi reduzida, a educação foi melhorada - e em que termos? A resposta a essas perguntas é o que se pretende obter a partir das avaliações de impacto. Contudo, é importante perceber que a mera verificação de uma

⁶⁶ No caso da vacinação mencionado anteriormente, um déficit na implementação significaria ter vacinado 60% das crianças de 0-5 anos, enquanto que a meta era de 80%..

⁶⁷ Los fallos de la implementación. Barcelona: Universidade Autônoma de Barcelona, 2018. Legendado.

⁶⁸ GERTLER, Paul K. et al. **Avaliação de Impacto na Prática**. Washington D.C: Banco Mundial, 2015.

⁶⁹ SECCHI, 2012. p. 50.

⁷⁰ Um exemplo desta distinção pode ser observado na política de adoção de cotas raciais no ensino superior pelo governo brasileiro. O objetivo imediato desta política é a inserção de estudantes negros (pretos e pardos) e indígenas no ensino superior, realizado por meio da reserva de vagas. Deve-se observar, contudo, que a reserva de vagas não tem fim em si mesma, mas de um instrumento da promoção do fim mediato, que é a igualdade racial. Deste modo, a avaliação do número de estudantes negros e indígenas inseridos no ensino superior é um resultado ou produto desta política, que deve ser avaliada conjuntamente com o impacto que ela causou, ou seja, se no período sob análise houve, em razão desta política pública, a diminuição da desigualdade racial.

melhoria entre a situação anterior e a situação posterior não é avaliação do impacto da política pública. Isso porque o objeto de verificação são as consequências efetivamente causadas por aquela política pública. Deve ser observada a relação de causa-efeito entre o que se promoveu e o que se obteve.⁷¹

Além disso, os efeitos a serem avaliados não se referem exclusivamente aos aspectos tangíveis da ação governamental, mas também ao seu reflexo simbólico. Dye afirma que o impacto simbólico concerne à percepção da sociedade de que o governo tem trabalhado para combater um determinado problema considerado público, o que reforça certos valores morais e *“help hold people together and maintain an orderly state”*.⁷²

A grande dificuldade da avaliação consiste justamente na utilização de métricas e métodos capazes de identificar e aferir os impactos tangíveis e simbólicos daquela política, considerando a correlação de causa e efeito. Há incontáveis variáveis que influenciam as transformações em torno de um problema, e não é possível “isolar” uma política pública em um sistema à vácuo, sem conexão com os demais fatores que podem, hipoteticamente, ter sido essenciais para a mudança gerada.⁷³ Além disso, é custoso manter uma estrutura capaz de produzir, armazenar e avaliar constantemente os dados quantitativos e qualitativos necessários para uma aferição menos distorcida dos impactos.⁷⁴

Não se pretende com essas constatações desencorajar ou desestimular a realização de avaliações de impactos de uma política pública, mas apenas alertar para a dificuldade intrínseca na aferição dos efeitos de uma ação governamental em uma sociedade altamente complexa. Aliás, justamente por tal complexidade, é fundamental medir as consequências. É possível que os recursos monetários e humanos estejam sendo despendidos inutilmente, sem corresponder em satisfação da necessidade pública elencada como prioridade. A forma de evitar a manutenção de uma política incapaz de promover os impactos almejados é justamente verificando a correspondência entre as expectativas e a realidade.

2.7 CONCLUSÕES

⁷¹ TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p.529-550, maio/jun. 2008.

⁷² DYE, Thomas R, 1992. p. 357.

⁷³ BOZEMAN, Barry; SAREWITZ, Daniel. Public Value Mapping and Science Policy Evaluation. **Minerva**, [s.l.], v. 49, n. 1, p.1-23, 9 fev. 2011. Springer Nature.

⁷⁴ SECCHI, Leonardo, 2012. p. 51.

Conclui-se, ao fim, que para uma determinada ação governamental ser intitulada política pública, é preciso que haja concomitantemente uma série de elementos devidamente preenchidos.

Em apertada síntese, é preciso que uma situação do mundo seja percebida e definida como um problema de interesse público, que este problema seja incluído na pauta de agenda institucional por influência dos atores estatais e não-estatais, que irão empreender esforços para propor soluções que pareçam mais adequadas para solucionar o problema. Dentre as alternativas apresentadas, serão escolhidas aquelas que pareçam mais adequadas para a solução do problema a partir de um ponto de vista técnico e/ou político.

Esta proposta de solução deve ter, idealmente, objetivos claros, metas estabelecidas e prazos para que sejam alcançadas nos moldes propostos. Não é necessário que essas metas sejam definidas com base em uma solução integral do problema, basta que prevejam o quanto pretendem atingir em termos de impacto no período de tempo definido.

Este processo de deliberação envolve procedimentos juridicamente ordenados, que baliza as competências, os espaços oficiais de debate, os limites da atuação estatal.

Uma vez deliberada a proposta de solução e os objetivos a serem alcançados por meio deste processo juridicamente ordenado, deve-se implementar a política por meio dos órgãos de gestão governamental, a Administração Pública. Nesta etapa, as propostas de soluções passam a se materializar.

Durante o período de implementação e após certo período já previamente estabelecido, deve-se verificar quais são os produtos (*outputs*) e os impactos (*outcomes*) daquela política, verificando se há causalidade entre os benefícios ou prejuízos ocasionados em razão da atuação estatal. Esta avaliação é fundamental para subsidiar o debate acerca da manutenção, modificação ou exclusão daquela política.

Esta construção do que se entende por política pública é necessária para que, no estudo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção – ENCCLA, seja possível verificar se sua atuação se qualifica como política pública, se detém os elementos e fases aqui delimitados para que seja assim intitulado.

Antes, porém, de analisar a ENCCLA e suas diretrizes, irá se definir o que se entende por corrupção, os motivos para que seja predominante o entendimento de que se trata de um problema público e as respectivas controvérsias quanto a esta percepção. Além disso, pretende-se verificar explicações para suas causas, e algumas das consequências imediatas do seu

combate, a partir de uma certa perspectiva da construção problema, que atribui como causa da corrupção o desvio de caráter dos indivíduos.

3 O PROBLEMA: A CORRUPÇÃO

A corrupção tem sido vista atualmente como um dos maiores problemas existentes no País. Em recente pesquisa realizada pelo Datafolha, 21% dos entrevistados afirmou que esta situação é, na verdade, o mais grave problema cuja responsabilidade é do governo federal, estando a frente de saúde (19%), segurança (13%) e desemprego (13%).⁷⁵

Há, no entanto, dificuldade de conceituar o termo. Há diversas interpretações acerca do fenômeno da corrupção, cada qual atrelada a um sentido atribuído e à análise que se pretende realizar.

Numa perspectiva do direito penal brasileiro, por exemplo, poder-se-ia utilizar a definição de corrupção enquanto tipo penal, a partir da definição de qual o fato se subsume aos tipos previstos no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848), dispostos no artigo 316 (corrupção passiva) e artigo 333 (corrupção ativa)⁷⁶. Deve-se considerar para esta análise que ambos tratam de crimes contra a administração pública, praticados por particulares (corrupção ativa) e agentes públicos (corrupção passiva).

Outro recorte possível para conceituar o termo é o apresentado por Bobbio, que define corrupção como “o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”. Na sequência, o autor afirma que ela pode se manifestar em três formas: uso de um benefício ilegal para praticar ato que favoreça alguém, concessão de cargo, emprego ou contrato público a familiar ou pessoa diversa por critérios estranhos ao do mérito, e uso ou apropriação de bem público para fins particulares.⁷⁷

Para Klitgaard, o conceito de corrupção varia substancialmente nas diferentes sociedades, conforme a cultura e legislação locais. O que é considerado uma conduta corrupta em determinado tempo e lugar, pode ser aceitável e adequada em outro. Isso, entretanto, continua o autor, não deve ser impeditivo para que se formulem “políticas anticorrupção eficazes”, já que é possível extrair que na grande maioria dos países, menospreza-se, legal e culturalmente, atos de suborno, fraude, extorsão e desfalque.⁷⁸ Em recente obra, ele define que,

⁷⁵ DATAFOLHA. **Considerando as áreas que são de responsabilidade do governo federal, na sua opinião qual é o principal problema do país hoje?**, 2018.

⁷⁶ BRASIL. Decreto-lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 31 dez. 1940.

⁷⁷ BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 291-292

⁷⁸ KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. p. 19.

em seu nível mais amplo, pode-se considerar que “*corruption is the misuse of office for unofficial ends*”.⁷⁹

Essas interpretações do fenômeno estão ligadas necessariamente a um agente público, ou à administração pública. Contudo, cada vez mais tem se ampliado a percepção de corrupção, levando-se em conta também aqueles atos praticados em âmbito privado, a chamada “corrupção privada”

Práticas corruptas podem existir independentemente do envolvimento de um agente público, ou da Administração Pública como um todo. Suponhamos, por exemplo, que um engenheiro, no exercício de suas funções, tenha acesso a um segredo industrial da companhia em que trabalha. Em razão de uma vantagem financeira oferecida pela empresa concorrente, o sujeito entrega o segredo à rival, atitude que viola seu compromisso assumido com sua empregadora. Tal fenômeno deve ser igualmente qualificado como *corrupção*.

Por isto, para os propósitos desta investigação, usa-se a definição adotada pela Transparência Internacional, organização internacional com participação em mais de cem países, que objetiva combater a corrupção trabalhando junto a governos, empresas e cidadãos. Trata-se do conceito de corrupção como “*the abuse of entrusted power for private gain*”.⁸⁰

Deste modo, concebe-se corrupção a partir da doutrina anglo-saxônica, que se baseia no modelo principal-agente.⁸¹ O modelo é baseado em duas pessoas. A primeira é o principal, que confia ao agente uma função para que ele atue em nome do principal. O agente, segunda pessoa, é aquele com poder para atuar em nome do principal.

Na utilização desta teoria para análise de corrupção, inclui-se uma terceira pessoa, que é o “outro”, ou o corruptor, que oferece vantagem ao agente para que este lhe conceda um benefício em troca, “por meio da quebra dos deveres funcionais inerentes à sua posição”.⁸²

Desta forma, seja o *agente* um funcionário público ou um empregado privado, cuja confiança, portanto, deriva do empregador ou do povo, caso se utilize de uma posição de poder para conceder um benefício a outro que afronte seus deveres inerentes ao cargo que ocupa, está-se diante de um ato de corrupção. Este ato corrupto pode resultar em prejuízo de duas diferentes

⁷⁹ KLITGAARD, Robert. **Addressing corruption together**. [sem Local]: OECD, 2014. p. 18.

⁸⁰ INTERNATIONAL, Transparency. **ANTI-CORRUPTION GLOSSARY**. Tradução livre.

⁸¹ MECKLING, William H.; JENSEN, Michael C.. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal Of Financial Economics**, Rochester, v. 3, n. 4, p.305-360, out. 1976.

⁸² CHAVES, Anna Cecília Santos. A corrupção privada no Brasil. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 1, p.231-260, fev. 2013.

formas: a primeira é que o *agente* atue em desacordo com o que se espera dele, descumprindo suas obrigações funcionais, ou a segunda, que se refere ao fato de que, ainda que o *agente* atue em aparente cumprimento com seu dever, ele “vendeu um benefício que não era para ser concedido a partir da disposição em se pagar pelo seu recebimento”.⁸³

Nesta segunda situação, imagine-se, por exemplo, que um fiscal de contrato público exija o pagamento de propina para que determinada parcela da obrigação aferida seja considerada apropriada. Suponha-se que, de fato, a prestação tenha sido adequada. O agente público agiu de maneira conforme com o seu dever, no sentido de que sua função avaliativa foi adequadamente cumprida, porém exigiu-se um benefício indevido para que isso ocorresse. Trata-se, igualmente, de um ato corrupto.

3.1 POSSÍVEIS EXPLICAÇÕES: AS CAUSAS DA CORRUPÇÃO

Antes de efetivamente avaliarem-se as diferentes explicações para a ocorrência do fenômeno da corrupção, pretende-se, de forma breve, demonstrar que conceber sua existência como um problema social e, portanto, como uma situação que deva ser superada, é uma atribuição política. Como já havia sido tratado anteriormente, a existência de uma situação de fato só consiste em um problema quando um determinado conjunto de atores a interpretam como tal.

A título ilustrativo, a partir da perspectiva funcionalista, a corrupção em um país subdesenvolvido pode ter resultados positivos. Nesta corrente, o fenômeno é visto como parte da modernização, ou até como “estímulo ao processo de desenvolvimento”, pois a partir dele se permite que “grupos à margem do sistema possam com ele se relacionar e realmente dele participar”. Neste sentido, de forma bastante simplificada, a corrupção pode ser vista menos como patologia do sistema, e mais como parte da atividade política, considerando-se que se encontre em um momento de transição, já que ela viabilizaria a “unificação e estabilidade” daquela determina sociedade.⁸⁴

⁸³ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and government: causes, consequences, and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 9. No original: “[...] even if he or she only only takes acceptable actions in responde to a payoff, the oficial has sold a benefit that was not supposed to be provided on the basis of willingness to pay”.

⁸⁴ BREI, Zani Andrade. A corrupção: causas, conseqüências e soluções para o problema. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p.103-105, maio 1996.

Klitgaard apresenta “lembretes” acerca da utilidade da corrupção, a partir de três distintos pontos de vista: econômico, político e administrativo. A primeira utilidade se refere ao aspecto econômico, pois dela se pode resultar uma distribuição mais eficiente de bens e serviços, já que a alocação se distribuiria conforme a disposição e capacidade de pagar, e não por razões “aleatórias”. Do ponto de vista político, a corrupção pode ser benéfica na medida em que promove a integração entre diferentes grupos, promovendo certa estabilidade e evitando hostilidades. No mesmo sentido, num país subdesenvolvido, ela pode ser o instrumento que viabiliza a participação política de grupos minoritários. Da perspectiva administrativa, a corrupção pode viabilizar a execução de um projeto cuja rígida burocracia o tornaria, a princípio, inviável.⁸⁵

Entretanto, ainda que haja teses que justifiquem e, em alguma medida, defendam sua existência, o entendimento predominante atual é de que a corrupção, notadamente a pública, tem consequências nefastas de ordem política, econômica e social. Para Rose-Ackerman, a “corrupção é um sintoma de que algo deu errado na administração estatal”.⁸⁶

Em estudo financiado pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, encontrou-se correlação entre altos índices de corrupção e diminuição nos investimentos, redução do crescimento econômico⁸⁷ e existência de incentivos financeiros para realocação de investimentos em *rent seeking* em vez de trabalho produtivo, especialmente em relação à população com elevado nível de escolaridade. Verificou-se, especialmente em países em desenvolvimento, que a corrupção tende a “reduzir a efetividade dos fluxos financeiros de apoio por meio do desvio dos recursos”, e resulta em menor qualidade de infraestrutura e prestação de serviços públicos. Por fim, concluiu-se que a corrupção está relacionada à alocação distorcida de recursos públicos, uma vez que “induz agentes públicos a definir despesas governamentais menos com base no bem-estar público do que na oportunidade de cobrança de subornos”.⁸⁸

Zani Brei aponta que a corrupção reduz o nível de profissionalismo na Administração Pública, especialmente em decorrência da indicação de cargos segundo critérios pessoais em

⁸⁵ KLITGAARD, Robert, 1994. P. 47-50.

⁸⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J., 2016. p. 51. Tradução livre.

⁸⁷ KAPLAN, Emin Ahmet; AKÇORAOĞLU, Alpaslan. Political Instability, Corruption, and Economic Growth: Evidence from a Panel of OECD Countries. **Business And Economics Research Journal**, [s.l.], v. 8, n. 3, p.363-377, 10 ago. 2017. Business and Economics Research Journal.

⁸⁸ MAURO, Paolo. **Why Worry About Corruption?**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997. p. 6-7. Por fluxos financeiros de apoio, *aid flows* no original, entende-se como o envio de recursos financeiros de países desenvolvidos para países em desenvolvimento.

detrimento da capacidade técnica e qualificação (nepotismo). Disto decorre a ineficiência na condução e implementação de políticas públicas, agravada pela frustração dos “funcionários honestos, afetando seu desempenho e reduzindo sua produtividade”.⁸⁹

O prejuízo político, considerando-se especialmente os efeitos do fenômeno na consolidação de regimes democráticos, é significativo. Nicolescu-Waggonner identificou em seu estudo que a corrupção política é a causa das limitações às garantias de direitos e liberdades em um regime que se pretende democrático. Isso ocorre porque a elite política daquele determinado Estado se utiliza de práticas corruptas para manter em si o poder, e impedir que grupos minoritários tenham acesso a ele e a direitos que deveriam ser assegurados em uma democracia. Considerando-se que são estas elites, detentoras de cargos políticos, as responsáveis por combater a corrupção, mas são elas próprias *beneficiárias* deste sistema, há permanente dificuldade em transpor este obstáculo, necessário para se atingir um novo patamar institucional.⁹⁰

Em síntese, da ordem política, ela permite a manutenção de sistemas clientelistas e de compadrio, reduzindo o debate democrático de alocação de recursos, cargos e leis a trocas de favores intimamente relacionadas a interesses privados e contrários aos da população, prejudicando a consolidação de um regime democrático. Da ordem econômica, a corrupção resulta em má alocação de recursos, fuga de investimentos, baixa confiança e consequente aumento de custos, gerando ineficiência. De uma perspectiva social, ela é o resultado e a causa dos demais: diminuição na disponibilidade de recursos para produção de bem-estar e direitos fundamentais como saúde, educação previdência.⁹¹

Para Klitgaard, este longo debate travado acerca dos efeitos tônicos e tóxicos da corrupção para o desenvolvimento, e as dificuldades em conceituá-la, resultaram no afastamento pelos cientistas sociais da busca por soluções práticas para que fosse combatida.⁹² A essas soluções práticas propostas e implementadas por governos com o objetivo de combater

⁸⁹ BREI, Zani Andrade, 1996. p. 108.

⁹⁰ NICOLESCU-WAGGONNER, Cristina. **The Negative Effect of Corruption on the Consolidation of Democracy**. p. 6-7. A autora atribui cinco elementos para se considerar uma sociedade como plenamente democrática: (i) eleições justas e institucionalizadas, (ii) participação inclusiva e universal, (iii) um sistema jurídico que garante e sustenta certos direitos e liberdades, (iv) a consolidação de um estado de direito que não permita a manutenção de qualquer indivíduo acima da lei, e (v) a existência de uma sociedade civil livre para se associar e com liberdade de expressão.

⁹¹ RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada** - quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 321-323.

⁹² KLITGAARD, Robert, 1994, p. 44.

o problema definido por “corrupção” e suas nuances é o que chamamos de política pública de combate à corrupção.

3.1.1 Causas econômicas e as escolhas racionais

A análise econômica do comportamento dos indivíduos pressupõe que, em certa medida, as escolhas são realizadas a partir de um elevado nível de racionalidade. As pessoas objetivam ampliar seus benefícios e diminuir seus custos. Assim, os sujeitos atuam para “maximar seu bem-estar, em face das preferências individuais e dos recursos limitados de que dispõem”, de modo consciente, ou seja, ponderando suas escolhas, e, por isso, respondem ativamente a incentivos.⁹³

Trazendo essa concepção para o estudo da corrupção, e, mais especificamente, da causa da decisão por cometer um crime, há um importante artigo escrito por Gary Becker. Nele, o autor trata do chamado “custo do crime”, referindo-se a todos os valores despendidos para sustentar o sistema de justiça, considerando-se o custo de manutenção de presídios e do sistema judiciário, bem como o valor gasto para diminuir os riscos de se tornar vítima de um crime, como equipar um prédio com segurança, alarme. Neste sentido, o crime passa a ser visto como uma variável econômica: a partir de um ponto de vista de racionalidade, acredita-se que o delituoso também opera um cálculo dos potenciais benefícios e prejuízos a fim de verificar se o crime compensa.⁹⁴

Assim, uma possível política de combate à corrupção poderia ser vista como o emprego de instrumentos que objetivem reduzir incentivos e aumentar os custos e riscos do potencial delito.

Para Rose-Ackerman, o incentivo à corrupção por parte de agentes privados em face da administração pública se funda no fato de se submeterem a autoridades públicas que têm o poder de alocar benefícios escassos⁹⁵ e lhes impor custos elevados, além do anseio de reduzir a

⁹³ SCHRAMM, Fernanda Santos, 2018. p. 22.

⁹⁴ BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. **The Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, 1968, p. 169-217

⁹⁵ Um interessante exemplo do alto benefício em face do custo, considerando-se sobretudo os aspectos econômicos, refere-se ao pagamento de propina a agente público para que, frente ao inadimplemento da administração num contrato administrativo devidamente cumprido pelo particular, pague-se. Isso porque o custo para contratação de advogado para ajuizar uma ação judicial de cobrança, que provavelmente resultará em precatório, e, portanto, pago apenas um ano depois, tende a ser mais custoso do que o ato corrupto. A corrupção, neste caso, consubstancia-se num atalho para o reconhecimento e cumprimento de um direito do particular.

competição, da submissão a regras complexas e pouco claras, o alto custo imposto pelo governo em termos de tributação e regulação, e o desejo de participarem de grandes e valiosos contratos públicos. Já em relação às práticas cometidas pelos próprios agentes públicos, os incentivos são baseados no fato de que detêm elevado poder, de que as decisões são em maioria discricionárias, dos baixos salários e pouca fiscalização, baixo profissionalismo, punições leves ou ineficazes e da pouca prestação de contas e transparência.⁹⁶

Os custos ou potenciais prejuízos se referem às consequências negativas que os agentes e os outros, no sentido atribuído anteriormente como o terceiro beneficiado pelo ato corrupto, podem ter em razão daquele ato, se descoberto: perda do cargo, multa, pena privativa de liberdade, desprestígio social, impedimento de exercício de mandato eletivo, suspensão de direitos políticos.

A partir desta perspectiva, uma forma razoavelmente simples de diminuir a corrupção seria (i) aumentar os riscos de o agente e o outro serem descobertos e punidos pela prática daquele determinado ato corrupto, e (ii) aumentar as consequências negativas decorrentes da prática deste ato, seja com o incremento das sanções penais, civis e administrativas, seja com ações que promovam a reprovação social daquele ato.⁹⁷ Este aumento de consequências negativas pesaria no cálculo racional de custo-benefício, e potencialmente desencorajaria possíveis corruptores e corruptos.

Deve-se ter em consideração, porém, que o aumento destes prejuízos tem um certo custo social e econômico. Ora, é preciso criar e manter um aparato estatal para manter a vigilância e controle sobre agentes públicos, investigá-los, processá-los, puni-los e, eventualmente, em caso de penas privativas de liberdade, sustentá-los enquanto permanecem custodiados pelo Estado.

Em razão destes custos, Klitgaard defende que o ponto ótimo da corrupção não é o zero, ou a ausência total de corrupção, mas o ponto de intersecção entre os custos estatais para combater a corrupção e os custos da corrupção em si. Ele argumenta que combater a corrupção demanda direcionamento de recursos humanos e financeiros. Estes recursos poderiam ser utilizados, por exemplo, para melhorar a saúde pública, a educação. Deste modo, considerando-se seja possível mensurar o custo social da corrupção, deve-se combatê-la no estrito limite em que este combate não seja superior aos prejuízos causados pela própria corrupção.⁹⁸

⁹⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J., 2016. p. 126.

⁹⁷ ARIELY, Dan. **A mais pura verdade sobre a desonestidade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

⁹⁸ KLITGAARD, Robert, 1994, p. 41-43.

A dificuldade neste cálculo reside justamente em medir o custo social da corrupção. Se este custo for resumido ao seu aspecto econômico, esta avaliação se torna mais simples: um estudo realizado pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia – DECOMTEC da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, em 2010, concluiu que o “custo médio da corrupção no Brasil é estimado entre 1,38% a 2,3% do PIB, isto é, de R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões (em reais de 2008)”⁹⁹.¹⁰⁰

Acredita-se, porém, que o custo social da corrupção não é idêntico ao custo econômico. Ele se relaciona, também, a outros fatores que devem ser levados em conta como o descrédito político e a alienação de cidadãos em torno da política, a distribuição não equitativa de benefícios, monetários ou não. Há, portanto, dificuldade em quantificar em “unidades de custo social” os resultados negativos da corrupção em uma determinada sociedade.

Suponha-se, por exemplo, a construção de um edifício de forma ilegal, em área ambientalmente protegida. Esta construção só foi efetivamente empreendida porque os fiscais responsáveis ignoraram a ilegalidade em razão do pagamento de uma quantia financeira pelo dono da construtora. Neste caso, o custo econômico provavelmente será o valor pago para as autoridades públicas, mas o custo social decorrente da destruição ecológica de uma área que foi definida como inadequada para construções é incerto, especialmente considerando o descrédito da população pelo conhecimento de que era ilegal construir naquele perímetro, mas a lei não foi aplicada àqueles sujeitos.

De qualquer modo, o argumento merece atenção. O combate à corrupção não pode ser adotado como objetivo último do Estado, inclusive porque parte significativa da própria corrupção está intimamente atrelada à sua existência. Utilizar recursos públicos para manter uma estrutura mais dispendiosa do que os próprios custos da corrupção é, em grande medida, tornar injustificada a própria existência do Estado: seria uma espécie de autofagia.

⁹⁹ DECOMTEC/FIESP. **Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. 2010.

¹⁰⁰ Em importante estudo estatístico sobre os efeitos da corrupção sobre o desenvolvimento econômico nos diferentes estados brasileiros, observou-se que os seus efeitos podem ser positivos até um certo limite, e negativos a partir deste ponto, quando então, concluiu-se, faria sentido empreender esforços na construção de uma estrutura de controle. Nesta avaliação, os estados que apresentavam índice superior ao valor estabelecido (0,4347), mantinham sistemas de controle mais onerosos do que os efeitos da corrupção sobre o crescimento econômico. Já os estados com valor superior, sofriam com o efeito negativo da corrupção sobre suas economias, de modo que o investimento em prevenção e controle teriam efeitos positivos nas respectivas economias. SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda. **Corrupção e os seus efeitos sobre a dinâmica do crescimento econômico regional: uma análise do caso brasileiro**. 2014. 56 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, 2014.

3.1.2 Perspectiva da economia comportamental

O tópico anterior tratou da decisão estritamente racional quanto ao cometimento ou não de um ilícito. Neste, pretende-se enfatizar a importância dos aspectos socioculturais para a tomada de decisão do indivíduo face a um possível ato de corrupção. Isso porque, embora se considere a abordagem econômica de grande relevância, estudos empíricos demonstram que ela não responde satisfatoriamente a todas as circunstâncias. Ou seja, ainda que os custos e riscos sejam bastante inferiores ao possível benefício, o que, segundo a perspectiva econômica, fatalmente resultaria na escolha pela opção mais vantajosa do ponto de vista racional, isso não ocorre sempre.¹⁰¹

Dan Ariely, autor que adota a abordagem da economia comportamental, realizou diversos experimentos sociais com o objetivo de aferir a veracidade da abordagem econômica, a qual ele desconfiava ser inadequada. Após os experimentos, o autor concluiu que, de fato, a explicação racional do comportamento desonesto não corresponde à realidade, e emendou que:

[...] a constatação de que o nível de desonestidade não é influenciado em elevado grau (em grau nenhum em nossos experimentos) por quanto se pode ganhar em ser desonesto sugere que a desonestidade não é meramente o resultado de se considerar seus custos e benefícios. Além disso, os resultados que mostram que o nível de desonestidade permanece inalterado independentemente da possibilidade de ser pego tornam ainda menos provável que a desonestidade se baseie em uma análise de custo-benefício. Por fim, o fato de muitas pessoas trapacearem apenas um pouco quando têm a oportunidade de fazê-lo sugere que as forças que governam a desonestidade são muito mais complexas (e mais interessantes) do que o previsto pelo MOSCR [modelo simples do crime racional].¹⁰²

¹⁰¹ GIBSON, Rajna; TANNER, Carmen; WAGNER, Alexander F. Preferences for Truthfulness: Heterogeneity among and within Individuals. **American Economic Review**, [s.l.], v. 103, n. 1, p.532-548, fev. 2013. American Economic Association. Neste experimento, um grupo de pessoas foi alçado a representar o cargo de CEO de suas empresas, e deveriam divulgar os resultados de lucros daquele período. Eles foram informados do valor verdadeiro do lucro, e de que não seria ilegal informar lucros maiores do que os reais, inclusive isso traria maiores retornos financeiros. A partir disso, identificou-se que ainda que não houvesse nenhuma consequência negativa como resultado de contar um valor acima do real, e que todos os incentivos econômicos favorecessem quem contasse aquela mentira, 32% dos participantes decidiram contar a verdade.

¹⁰² ARIELY, Dan. **A mais pura verdade sobre a desonestidade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. Em seu livro, o autor relata experimento realizado em uma universidade, na qual os alunos deveriam calcular, em três minutos, quais números combinados em uma matriz somavam o total de dez, havendo o total de vinte matrizes. Em média, num grupo de controle, em que os alunos entregavam as respostas uma vez encerrado o tempo, acertava-se quatro matrizes, o que lhes valia o total de \$ 2,00, pois cada acerto correspondia ao ganho de \$ 0,50. No outro grupo chamado *tritador*, no qual os alunos informavam suas respostas e trituravam a folha de respostas, a média de acertos foi de 6 matrizes, duas a mais: novamente, embora fosse possível informar que o acerto havia sido total, o que resultaria exclusivamente em benefícios, isso estatisticamente não ocorreu. Em outro experimento no qual duas

Deve-se ter em conta que nos experimentos realizados por Dan Ariely, ainda que tenha sido constatado que as ações não se baseavam no modelo puramente racional proposto por Becker, os agentes, de modo geral, atuaram em benefício próprio, agindo de maneira desonesta dentro de certos limites.

Com isso, o autor concluiu que a conduta humana, quando submetida a situações de potencial desonestidade, é motivada por dois fatores antagônicos: (i) o anseio por agir de maneira correta e honrada, e (ii) a vontade de alcançar o maior benefício possível, ainda que agindo em contrariedade com seus valores morais. Estes dois fatores permanecem em constante tensão, e, no momento decisório, é estabelecido um certo nível de equilíbrio entre a tensão racional (custo-benefício) e a motivação do ego (o quanto atuamos de modo a continuar tendo respeito e admiração próprios). A esse processo de definição do ponto de equilíbrio, Ariely convencionou chamar de *teoria da margem de manobra*.¹⁰³

Deste modo, intensificar socialmente a reprovabilidade da conduta pode se mostrar uma alternativa importante no combate a práticas desonestas, já que aumentaria o efeito sobre a motivação do ego, o que potencialmente poderia pesar no processo decisório.¹⁰⁴ Em reforço a este argumento, foi realizado um estudo por Muel Kaptein, no qual se identificou que o fator mais importante para que os empregados de uma organização agissem de maneira ética era o reforço deste valor na cultura da própria empresa.¹⁰⁵

Isso explica, em alguma medida, porque certos atos ilegais intimamente ligados à corrupção, mas de baixa reprovabilidade social, ocorrem cotidianamente. Isso se relaciona a uma importante classificação da corrupção em três tons: a corrupção branca, cinza e preta. Na corrupção branca, ainda que haja um comando normativo atribuindo alguma medida repressiva quando se pratica aquela conduta, há baixa percepção de se estar praticando um ato imoral. Neste sentido, há pouca interferência na *motivação do ego*, de modo que estes atos são

mulheres, uma cega e uma com visão plena, foram à feira comprar tomates, ele constatou que, embora na previsão racional os feirantes dessem tomates com aparência pior para a senhora cega, o que ocorreu foi justamente o contrário: os tomates entregues à senhora cega eram de qualidade superior. Ainda, num terceiro experimento, as mesmas duas personagens (uma senhora cega e uma com plena visão) pegaram um táxi cuja viagem feita com taxímetro custaria um valor de 25 NIS, e num pacote fechado custaria 20 NIS. Em 20 viagens realizadas por cada uma naquele trecho, constatou-se que a senhora cega, embora tenha realizado por insistência própria a viagem com taxímetro, pagou, em média, 20 NIS. Em relação à senhora com plena visão, o valor pago foi, em média, de 25 NIS.

¹⁰³ ARIELY, Dan, 2012.

¹⁰⁴ SCHRAMM, 2018. p. 31.

¹⁰⁵ KAPTEIN, Muel. **Understanding unethical behavior by unraveling ethical culture**. Human relations. - Thousand Oaks, Calif. [u.a.] Vol. 64. 2011, 6, p. 843-869.

comumente praticados por toda população. Trata-se, por exemplo, dos casos de pirataria e contrabando. Porém, há situações nas quais a reprovação social é bastante elevada, e há profunda concordância com sua punição penal, são os chamados casos de corrupção preta: há compatibilidade entre o disposto normativamente como proibido e a percepção da população como uma conduta imoral. São os casos de desvios de dinheiro público para benefícios particulares, ou uso de recursos de tráfico de pessoas. Por fim, há a chamada corrupção cinza, situação em que parcela da população concorda com a proibição daquela conduta, e parcela discorda. São casos como tráfico de drogas e aborto.¹⁰⁶

Uma política de combate à corrupção deve levar estes estudos em consideração para que seja efetiva. Ora, a manutenção do discurso punitivista de que o aumento de penas e a certeza da punição resultariam na diminuição da incidência deste fenômeno é academicamente questionável, conforme se apresentou aqui. De outro lado, releva-se a importância do fomento à cultura da honestidade e do fortalecimento de valores éticos como instrumentos para reduzir sua incidência.

3.2 A CORRUPÇÃO NO BRASIL: A ENDEMIA

3.2.1 Causas da corrupção na Administração Pública

Em recente pesquisa divulgada pela Transparência Internacional que mede o Índice de Percepção da Corrupção - IPC, o Brasil alcançou o pior índice desde a criação do *ranking*, medido por meio de pesquisas com empresários e especialistas no tema. O País ocupa agora a 96ª colocação, dezessete posições abaixo da sua posição no ano anterior.¹⁰⁷

Embora o resultado seja desfavorável, e denote a gravidade da situação em que nos encontramos, o tema não é exatamente novidade. A corrupção vem sendo estudada e, tentativas de explicar sua origem e manutenção vem sendo escritas há considerável tempo. Há duas obras clássicas que abordam este fenômeno de maneira bastante interessante: “Raízes do Brasil”, de Sérgio Buarque de Holanda¹⁰⁸, publicada originalmente em 1936, e “Os donos do poder”, obra de Raymundo Faoro, lançada em 1958¹⁰⁹.

¹⁰⁶ RIBAS JUNIOR, Salomão, 2014. p. 70-71.

¹⁰⁷ INTERNATIONAL, Transparency. **CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2017**.

¹⁰⁸ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 17. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1984.

¹⁰⁹ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

Na obra de Holanda, o autor identifica a oposição crucial entre público e privado, relacionando cada qual, respectivamente, ao Estado e à família. No âmbito do Estado, as relações são objetivas e impessoais, almejam o alcance do interesse geral, em detrimento das aspirações privadas. Já no âmbito familiar, em contrariedade, as relações são marcadas pelos laços de afeto e resultam no tratamento privilegiado àqueles com quem se tem vínculos. Equivoca-se, portanto, quem interpreta o Estado como uma sucessão da família, ou como uma “grande família”.

Partindo-se da premissa de que no Brasil foi forjado um ambiente de prestígio a relações familiares, notadamente patriarcais, a urbanização acarretou “desequilíbrio social, cujos efeitos permanecem vivos ainda hoje”. Este desequilíbrio foi resultado da tensão entre a cultura patrimonialista e o surgimento do Estado, entre a designação de funcionários públicos que deveriam exercer a função de burocratas, no sentido weberiano da expressão, mas que se utilizavam de suas prerrogativas para favorecimento de interesses pessoais. Perceba-se que a própria atribuição de cargos se realizava com base na confiança, e não no mérito.¹¹⁰

Para Faoro, o mesmo se operava em relação aos empreendimentos econômicos: o sucesso estava condicionado às relações firmadas entre os agentes econômicos e os agentes públicos, e não na eficiência e mérito de um determinado empresário: ou seja, tratava-se de um capitalismo patrimonial politicamente orientado.¹¹¹ E por patrimonialismo, entende-se por um sistema “intrinsecamente personalista”, que tende “a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada”.¹¹²

O Brasil, colonizado por Portugal, onde imperava esta “organização política básica”¹¹³, teve ela aqui incorporada. Esta manutenção do sistema patrimonialista, na qual há, como já alertado por Buarque, baixa distinção entre o público e o privado resulta na percepção de que a “corrupção é um tipo de prática cotidiana, chegando mesmo a ser legitimada e explícita no âmbito de uma tradição estamental e tradicional herdada do mundo ibérico”¹¹⁴.

E continua o autor:

¹¹⁰ HOLANDA, 1984. p. 101-112.

¹¹¹ SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Diálogos público-privados: da opacidade à visibilidade na administração pública**. 2017. 377 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. p. 54

¹¹² CAMPANTE, Rubens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p.152-193, mar. 2003.

¹¹³ FAORO, Raymundo, 2012. p. 87.

¹¹⁴ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, [s.l.], v. 15, n. 2, p.386-421, nov. 2009. Ao tratar do tema, o autor não manifesta expressamente a concordância com esta interpretação.

O clientelismo, a patronagem, o patriarcalismo e o nepotismo constituem tipos de relação do Estado com a sociedade em que a corrupção é a marca fundamental; afinal, à sociedade nada resta senão buscar o acesso aos privilégios do estamento burocrático mediante a compra de cargos públicos e títulos de honraria, favores da burocracia e a participação no erário do Estado. O conceito de patrimonialismo tem uma rigidez histórica que caracteriza um elemento estrutural da sociedade brasileira. Dessa forma, a corrupção é fruto da herança deixada pelos colonizadores portugueses, que confere ao Brasil um forte caráter de sociedade tradicional, onde a corrupção é prática corriqueira em função da ausência de capitalismo, em particular do mercado.¹¹⁵

Portanto, a partir desta concepção histórica, a tradição patrimonialista herdada da colonização portuguesa resultou num ambiente propício para o cultivo de relações público-privadas impróprias e marcadas por favorecimentos pessoais. Explica-se, assim, o alto índice de corrupção no Brasil.¹¹⁶

Há, contudo, críticas a esta interpretação. A primeira delas, bastante singela, refere-se ao fato de que Portugal, o grande “culpado” pela introdução do sistema patrimonialista no Brasil, tem ele próprio um índice razoavelmente baixo de corrupção, ocupando a 29ª colocação dentre os 180 países avaliados no índice de percepção da Transparência Internacional, e 63 pontos numa escala em que 0 é o ponto máximo de corrupção, e 100 o ponto mínimo.¹¹⁷

A explicação dos motivos para a discrepância entre a situação atual entre Portugal e Brasil necessitaria de um estudo aprofundado, que não se pretende neste trabalho. Trata-se apenas da constatação de dado sugestivo de que o patrimonialismo, embora de absoluta relevância como instrumento de explicação para a realidade de alta corrupção no Brasil, não se constitui, aparentemente, como situação insuperável, considerando-se que em Portugal os níveis de corrupção são expressivamente inferiores.

Outra importante crítica é que, embora as nações sejam avaliadas e niveladas a partir da percepção do quão corruptas são, a interpretação predominante hoje é que a corrupção é um fenômeno universal.¹¹⁸ Mais do que isso, ela só ocorre a níveis tão profundos porque países com alto índice de desenvolvimento, muitas vezes considerado pouco corruptos, por meio de

¹¹⁵ FILGUEIRAS, Fernando, 2009.

¹¹⁶ RANGEL, Ronaldo; TONON, Daniel Henrique Paiva. A Teoria Econômica do Crime e a Teoria da Complexidade: as bases para um ensaio sobre a natureza da corrupção no Brasil. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá, v. 19, n. 38, p.67-85, 2017.

¹¹⁷ INTERNATIONAL, Transparency. **CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2017**.

¹¹⁸ SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho, 2017. p. 58.

suas instituições bancárias e de empresas de fachada, viabilizam a transferência de recursos com origem ilícita e lucram com essas operações.¹¹⁹

Em terceiro lugar, embora se considere o fenômeno da corrupção naturalizado na cultura patrimonialista brasileira, o discurso de combate a ele tem sido utilizado em diversas eleições brasileiras como verdadeira plataforma de campanha, com amplo apoio da população. A título exemplificativo, podem ser citadas a campanha de “Jânio Quadros (1960), o movimento militar (1964), e a campanha de Fernando Collor (1989)”.¹²⁰ Durante o período de protestos de junho de 2013 ocorridos no Brasil, embora seja difícil identificar uma pauta específica e homogênea, em interessante pesquisa realizada por Moraes e Santos, constatou-se que o termo “corrupção” esteve entre os mais buscados na plataforma de pesquisa do Google, estando atrás, dentre as palavras analisadas, apenas de “protesto”.¹²¹ Com isso, quer-se enfatizar que a população brasileira tem percebido a corrupção como um problema público a ser combatido:

Ainda que impere no Brasil uma “cultura política tolerante às delinquências do homem público”, como afirma Fernando Filgueiras, essa condescendência parece estar se esvaindo, ainda que vagarosamente. A cada escândalo de corrupção divulgado, a cada notícia publicada sobre a desordem de uma obra pública, uma onda de desconfianças é investida sobre as diferentes gerações de brasileiros.¹²²

Em pesquisa realizada pelo IBOPE e análise de dados coletados entre o período 1990-2005, foi constatado que “os brasileiros demonstram há anos insatisfação e rejeição frente aos níveis de corrupção no ambiente político-governamental do nosso país, com agravamento em momentos de denúncias e Comissão Parlamentar de Inquéritos”. De outro lado, constatou-se também a baixa identificação pelos brasileiros entre as práticas antiéticas cometidas no cotidiano e a corrupção de representantes políticos.¹²³

Deste modo, conclui-se (i) a cultura brasileira é marcada pelo acentuado patrimonialismo, que resulta na baixa distinção entre esfera pública e a privada; (ii) a abordagem histórico-cultural brasileira que relaciona patrimonialismo e corrupção é um modelo

¹¹⁹ GOOCH, Charmian. **Meet global corruption's hidden players**. 2013.

¹²⁰ RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção endêmica**. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2000. p. 213.

¹²¹ MORAES, Thiago Perez Bernardes de; SANTOS, Romer Mottinha. Os Protestos no Brasil: Um estudo sobre as pesquisas na web, e o caso da Primavera Brasileira. **Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales**, Asunción, v. 9, n. 2, p.193-206, dez. 2013.

¹²² SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho, 2017. p. 62.

¹²³ IBOPE. **Corrupção Leopoldina política: eleitor vítima ou cúmplice?**, 2006.

que, apesar das críticas, explica razoavelmente bem o elevado índice de corrupção no País; (iii) o combate à corrupção é considerado como uma das prioridades da população brasileira, que almeja mais responsividade no trato da coisa pública e representação mais fidedigna dos seus interesses.

3.2.2 Consequências da corrupção no Brasil

As consequências da corrupção no Brasil vão além da redução na disponibilidade de recursos em razão do desvio de verbas públicas. Evidente que isso já seria por si só, dada a dimensão do prejuízo, uma consequência negativa o suficiente para justificar seu combate, mas, segundo Power e Taylor, o prejuízo econômico é, talvez, o menor dos problemas, especialmente diante do crescimento da desconfiança da população em relação a seus representantes políticos.¹²⁴

Interessa observar que o mencionado artigo, publicado em 2011, retrata o declínio permanente da desconfiança política desde o processo de impedimento de Fernando Collor de Mello (1992), e este declínio continua até hoje. Em pesquisa publicada recentemente pelo Fórum Econômico Mundial, o Brasil foi o país com o menor índice de confiança nos políticos (*public trust in politicians*) dos 137 avaliados. A nota atribuída ao País foi 1,3.¹²⁵

Este comprometimento da confiança em políticos, e respectivamente, na administração pública tem como resultado o crescimento de discursos de “ímpeto moralista”¹²⁶. Isso decorre especialmente da concepção predominante no imaginário brasileiro de que a origem da corrupção está atrelada ao caráter dos homens e mulheres ocupantes de cargos públicos, e não de condições culturais, econômicas e/ou jurídicas que contribuem para sua existência e manutenção. É o que escreve Céli Regina Pinto:

[...] neste tipo de argumento, a corrupção existe porque existe o corrupto, que é anterior à própria corrupção. Esta, por sua vez, seria consequência da eleição de cidadãos de má índole. Novamente aqui não se está negando que existam pessoas que se aproveitam de qualquer situação para tirar vantagens, legais ou

¹²⁴ TAYLOR, Matthew M.; POWER, Timothy J. **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**. Notre Dame: University Of Notre Dame, 2011.

¹²⁵ A nota variava entre 1 e 7, sendo 1 o mínimo de confiança, e 7 o máximo. WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Competitiveness Report 2017–2018**, 2017. p. 83.

¹²⁶ SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): solicitação e apresentação de estudos e projetos para a estruturação de concessões comuns e parcerias público-privadas**. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2013, p. 239-241.

ilegais, e que essas pessoas usem do poder conseguido em uma eleição para se locupletar. Entretanto, a malversação da coisa pública está muito além do caráter de algumas figuras eleitas. Existem estruturas, redes, culturas e formas de fazer política que necessitam ser analisadas, destrinchadas, relacionadas para se entender o fenômeno e dele tirar um caráter primitivo de caça às bruxas, em que todos são culpados antes mesmo de qualquer prova.¹²⁷

O agravamento da desconfiança, aliado a esta interpretação de que problema da corrupção está atrelado ao caráter dos detentores de cargos públicos tem graves consequências. A primeira, conforme Schiefler, refere-se ao “fomento do controle excessivo”, e da sua consequente “virtual paralisia” na administração pública.

O autor defende que o agravamento da desconfiança resulta, inicialmente, na potencialização do controle, por meio de seus órgãos responsáveis para tanto.¹²⁸ Este fomento ao controle gera maior rigor na atuação dos órgãos responsáveis por executá-lo, que objetivam responder ao clamor social do combate à corrupção. Deste modo, eles realizam o que Schiefler chama de “estreitamento de filtros interpretativos”: atos rotineiros praticados por administradores passam a ser percebidos como imorais¹²⁹ ou ilegais. O resultado desta prática dos órgãos de controle é que o agente público de boa-fé passa a recear ser responsabilizado injustamente em razão do uso legítimo da discricionariedade. Por isso, passa a atuar de forma conservadora buscando, como resultado das suas ações, satisfazer os órgãos de controle, e não mais persegue o interesse público como fim último. Isso tem como consequência a redução de propostas criativas para resolução de problemas públicos enfrentados pelos agentes, diminuindo a eficiência administrativa.¹³⁰

Para Sundfeld, um ponto central na explicação da ineficiência dos agentes públicos se refere justamente ao movimento realizado pela ampliação da responsabilização daqueles tomadores de decisão, com a ampliação de leis sancionatórias com tipos abertos, abrangendo amplamente potenciais situações de corrupção, somada à forma de atuação dos órgãos de controle, e da imprensa, que aumentaram os riscos de agentes sofrerem sanções em decorrência de sua atuação. Acreditava-se, com isso, que o resultado seria tornar os administradores mais sérios, atentos e probos no exercício de suas competências. Contudo, o resultado foi a

¹²⁷ PINTO, Céli Regina Jardim. **A banalidade da corrupção**: Uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 136-137.

¹²⁸ Em relação a rede de controladores da União, podem ser citadas a Controladoria Geral da União - CGU, o Tribunal de Contas da União - TCU, vinculado ao Poder Legislativo, o Ministério Público Federal - MPF, a Polícia Federal - PF.

¹²⁹ Cita-se aqui a imoralidade no sentido estabelecido na Lei Federal nº 8.429/2002 - Lei de Improbidade Administrativa -, na qual define-se que constitui ato de improbidade administrativa aquele que ferir os princípios da administração pública, dentre eles, a moralidade administrativa.

¹³⁰ SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho, 2017. p. 66.

paralisação citada anteriormente: os agentes decidiram não decidir, com o fim de diminuir as chances de serem penalizados por agirem mal.¹³¹

Em síntese, a concentração de esforços em políticas anticorrupção centralizadas no aumento de sistemas de controle pode e tem resultado na diminuição da eficiência de agentes públicos e, por consequência, da administração pública como um todo.¹³²

A segunda importante consequência da associação entre corrupção e o caráter individual dos políticos é a perda de legitimidade do regime democrático. Isso ocorre especialmente porque, a partir desta interpretação, acredita-se que o combate à corrupção ocorre por meio do endurecimento de sanções, deslocando o debate do político para o jurídico:

Instaura-se uma lógica de criminalização gradativa da ação política, por meio da qual o problema das instituições democráticas é configurado pela lógica do direito penal. Isso derroga a capacidade das instituições políticas de resolver os próprios problemas, transferindo ao direito a capacidade de controlar as delinquências do homem público.¹³³

Os autores defendem que o controle da corrupção deveria ser centralizado menos por em estruturas normativas punitivas, e mais por no próprio controle democrático. Os esforços deveriam se concentrar nas escolhas políticas dos cidadãos nas eleições, exercidas por meio do voto, que prestigiariam políticos preocupados com o atendimento e debate de pautas públicas, e não na utilização dos recursos públicos (monetários e humanos) para satisfação de interesses particulares.

Entretanto, aponta o autor, as próprias eleições estão contaminadas pela corrupção, considerando-se que há diversos relatos de financiamento de campanhas de forma ilegal, ou, ainda que legal, tendente a comprometer a independência dos candidatos eleitos no desempenho de suas atividades funcionais. Isso porque empresas privadas, cuja lógica proeminente é do alcance de benefícios financeiros (lucro), *investiam* nestas campanhas, dispendendo vultuosas quantias. Ora, se uma empresa privada, cujo objetivo moral e normativo é obter lucro, utiliza

¹³¹ SUNDFELD, Carlos Ari. **Na real**. 2015.

¹³² GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle**. 2016.

¹³³ AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e controles democráticos no Brasil. 2010. p. 8-9.

de recursos próprios para financiar candidatos¹³⁴, atrela-se a atividade do futuro eleito aos compromissos definidos por aquele grupo empresarial.¹³⁵

Ao mesmo tempo, quando se determina por meio de uma interpretação jurídica¹³⁶, ou mesmo de uma norma¹³⁷, a proibição do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas, em certa medida, o debate continua sendo deslocado do político para o jurídico: os cidadãos são, em certa medida, “protegidos” do processo de avaliação da qualidade das candidaturas porque se assume previamente a incapacidade destes eleitores de não votarem em candidatos com posturas inidôneas.¹³⁸

A mesma situação ocorre em relação à conhecida Lei Ficha Limpa¹³⁹, na qual se define como inelegíveis a partir do trânsito em julgado ou de uma decisão proferida por órgão colegiado, e por mais oito anos após o cumprimento da pena, aqueles condenados judicialmente por uma série de crimes previamente estabelecidos na própria legislação, como os de abuso de autoridade, contra a economia popular, contra a fé pública, e até por tráfico de entorpecentes.

Imediatamente após a publicação da referida lei, e até durante sua tramitação nas casas legislativas, questionou-se sua constitucionalidade¹⁴⁰, por diversos motivos, dentre eles a derrogação do princípio da presunção de inocência, já que as sanções, centradas na inelegibilidade, ocorreriam antes mesmo do trânsito em julgado. A ADI nº 4.578 foi julgada improcedente, concluindo, apesar das críticas, que a legislação é constitucional.

¹³⁴ Houve casos em que um mesmo grupo econômico financiou diversos candidatos ao mesmo cargo, na mesma unidade federativa, ainda que as proposições fossem substancialmente divergentes. Isso ocorreu, por exemplo, na eleição da prefeitura de Florianópolis em 2012, na qual os candidatos do Partido Social Democrático, Partido Comunista do Brasil – PC do B, e do, na época, Partido do Movimento Democrático Brasileiro, concorrentes na eleição, receberam financiamento das mesmas pessoas jurídicas (citam-se WOA Empreendimentos Imobiliários – CNPJ nº 10.880.745/0001-46, TRACTEBEL Energia Comercializadora LTDA - CNPJ nº 04.100.556/0001-00). Esta informação está disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2012/estatistica-prestacao-contas/doadores.html>.

¹³⁵ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. “O Brasil deve adotar o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais?”

¹³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB. Relator: Ministro Luiz Fux. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília.

¹³⁷ BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 26 nov. 2015.

¹³⁸ E por escolha de candidatos com posturas inidôneas compreende-se a manutenção da lógica de que a corrupção está no caráter dos indivíduos, e não numa lógica mais ampla.

¹³⁹ BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Brasília: Diário Oficial da União, 7 jun. 2010.

¹⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 29 jun. 2012.

Filgueiras e Avritzer, ao tratarem do combate à corrupção por meio do regime democrático, não questionam o deslocamento do debate do político ao jurídico propriamente dito, mas apenas do político ao *jurídico-punitivo*: a solução, segundo apontam, não está no agravamento das penas, mas no assentamento de uma estrutura “tridimensional e integrada”, baseada no i) controle administrativo-burocrático, no ii) controle judicial, e no iii) controle público não estatal.¹⁴¹

O controle administrativo-burocrático está vinculado aos próprios órgãos da administração que exercem controle sobre a atuação de seus agentes, com o objetivo de impedir ações consideradas ilegítimas. São “agências especializadas” no controle da atuação dos agentes. No caso brasileiro, os sistemas de controle estão vinculados a um determinado ente federativo. Mas, de modo geral, é possível citar os Tribunais de Contas, ligados ao Poder Legislativo, as controladorias internas de cada órgão, ou ente da administração indireta, e as auditorias. Estaria ao encargo deste nível de controle promover a transparência e prestação de contas (*accountability*).

Já o controle judicial da corrupção pode ser exercido, quando provocado, por meio de ações cíveis, cujo direito material correspondente é o direito administrativo,¹⁴² e por meio de ações penais, quando as condutas são tipificadas como crime. Em ambos os casos, o resultado final, se as ações forem julgadas procedentes, será também de aplicação de sanção.

No caso do direito administrativo, essa sanção pode se manifestar de diversas formas, especialmente por meio de multa civil (pena pecuniária), de perda da função pública, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar e receber incentivos da administração pública.¹⁴³ Já as sanções penais, notadamente as relacionadas aos crimes de corrupção, tipificados nos arts. 317 (corrupção passiva) e 333 (corrupção ativa), e frequentemente associados à corrupção, como o crime de organização criminosa disposto no art. 288 do Código Penal¹⁴⁴, e de lavagem de dinheiro¹⁴⁵, tem como sanções correspondentes as penas privativas de liberdade, multas, e,

¹⁴¹ AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, 2010. p. 16.

¹⁴² Idem, p. 18. Observe-se que os autores afirmam que no caso do controle judicial realizado na esfera cível, ele se relaciona ao problema da discricionariedade do agente público. Contudo, a doutrina administrativista defende, peremptoriamente, que não cabe ao Poder Judiciário realizar controle do mérito administrativo, devendo se restringir ao estrito controle de legalidade. Veja-se: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014;

¹⁴³ BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 3 jun. 1992. Estas sanções estão especificadas no art. 12 da lei.

¹⁴⁴ BRASIL. Decreto-lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 31 dez. 1940.

¹⁴⁵ BRASIL. Lei nº 9613, de 3 de março de 1998. Brasília: Diário Oficial da União, 4 mar. 1998.

em razão das inelegibilidades previstas na Lei da Ficha Limpa, serão temporariamente impedidos de concorrer a cargos eletivos.¹⁴⁶

Por fim, o controle público não-estatal se refere ao exercício do controle realizado pela sociedade em civil em geral. Ela se manifestaria, segundo o autor, pela identificação de atos corruptos e posterior acionamento das estruturas estatais: controle administrativo-burocrático e controle judicial.¹⁴⁷

Este controle não estatal estaria centrado na ampliação da legitimidade democrática, construído a partir da noção ampla de publicidade e do direito à participação nos processos deliberativos. Mais do que um controle normativo-institucional, permitir-se-ia efetivo exercício do controle político:

O controle público não estatal da corrupção, por essa via, sustenta-se na ideia de que os processos deliberativos são primordiais para a consolidação de outra via de entendimento da corrupção, que não a dos escândalos políticos e do clima de histeria ética, que pauta as democracias contemporâneas.¹⁴⁸

Avaliando-se o cenário brasileiro, especialmente a produção legislativa federal relacionada ao controle da corrupção, considerando o período de 1990 a 2009, quando foram promulgadas 51 normas tratando do assunto, é que houve concentração de políticas de criação e ampliação do controle administrativo-burocrático (65% das leis), seguido do controle judicial (27%), e, por último, quase inexistente, tratou-se do controle não estatal (8%).¹⁴⁹

Isso denota um importante desequilíbrio entre as esferas de controle, privilegiando sobremaneira as esferas estatais. Mais do que isso: a análise destas normas permite identificar a presença importante do cunho punitivo: 23 das 51 leis e decretos analisados neste período se

¹⁴⁶ É importante ressaltar que os processos de aplicação de penas cíveis são regidos pelo Código de Processo Civil, cujo trâmite e garantias são próprios e distintos das sanções penais, regido pelo Código de Processo Penal. Disso resulta que as ações cíveis, ainda que, sob certa ótica, possam resultar em penas tão gravosas ao apenado quanto às sanções penais, as garantias são mitigadas. Para que seja recebida a petição inicial de uma ação civil por improbidade administrativa, por exemplo, basta a existência de indícios, consubstanciados que se convencionou chamar de *in dubio pro societate*, o que, ao menos em teoria, é inadmissível no processo penal, cuja vigência sustenta o princípio *in dubio pro reo*.

Com isso, objetiva-se demonstrar a existência de certa ambiguidade no sistema punitivo brasileiro, notadamente o de combate à corrupção. Esta contradição se refere ao fato de que, em razão da independência das instâncias penal, civil e administrativa, o réu de ações cíveis e administrativas, embora esteja submetido a averiguação de práticas ilícitas cujo resultado final, se procedentes, será a aplicação de uma pena, não tem os mesmos direitos típicos de uma ação penal.

¹⁴⁷ AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, 2010. p. 14-21.

¹⁴⁸ Idem, p. 21.

¹⁴⁹ AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, 2010. p. 25.

referem, em alguma medida, à criação ou majoração de penas, à ampliação de competência de órgãos existentes para que apurem, apliquem ou sejam legitimados ativos para propor ações de cunho punitivo (cível e/ou penal).

Considerando agora estritamente alterações em lei (complementar ou ordinária), e alterações constitucionais, de 2010 até o momento, verifica-se igualmente predomínio de normas de cunho punitivo.

Foram identificadas a promulgação das seguintes leis, tangenciando o tema de combate à corrupção: Lei nº 12.299/2010 (Estatuto do Torcedor),¹⁵⁰ Lei Complementar 135/2010 (Lei Ficha Limpa),¹⁵¹ Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação),¹⁵² Lei nº 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência),¹⁵³ Lei nº 12.550/2011 (inclui o tipo penal de fraudes em certames de interesse público),¹⁵⁴ Lei nº 12.683/2013 (Lei de Lavagem de Dinheiro),¹⁵⁵ Lei nº 12.813/2013 (Lei do Conflito de Interesses),¹⁵⁶ Lei nº 12.850/2013 (Lei da Organizações Criminosas),¹⁵⁷ Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção),¹⁵⁸ EC nº 76/2013 (Abolição do voto secreto para perda de mandato de deputado ou senador),¹⁵⁹ Lei nº 13.019/ 2014 (Lei das

¹⁵⁰ BRASIL. Lei 12.299/2010, de 27 de julho de 2010. Brasília: Diário Oficial da União, 28 de jul. 2010. Trata-se de lei que altera o Estatuto do Torcedor, e foi incluído neste rol de legislações anticorrupção porque estabelece os crimes de solicitação ou oferecimento de vantagem para falsear os resultados em competições esportivas.

¹⁵¹ BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Brasília: Diário Oficial da União, 7 jun. 2010. Estabelece novos casos de inelegibilidade.

¹⁵² BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Diário Oficial da União, 18 nov. 2011. Conhecida como Lei de Acesso à Informação, nela se cria obrigação jurídica de transparência radical dos atos praticados por entes da administração direta e indireta, e por entidades privadas sem fins lucrativos que sejam financiadas por dinheiro público.

¹⁵³ BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Brasília: Diário Oficial da União, 2 dez. 2011. Esta lei trata da defesa da concorrência.

¹⁵⁴ BRASIL. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Brasília: Diário Oficial da União, 16 dez. 2011. Esta lei cria novo tipo penal: fraudes em certames de interesse público.

¹⁵⁵ BRASIL. Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012. Brasília: Diário Oficial da União, 10 jul. 2012. Refere-se à nova legislação tratando do crime de lavagem de dinheiro. Teve como objetivo promover uma persecução penal mais eficiente do crime.

¹⁵⁶ BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Brasília: Diário Oficial da União, 17 maio 2013. Esta lei trata do conflito de interesses de “envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal”.

¹⁵⁷ BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto DE 2013. Brasília: Diário Oficial da União, 5 ago. 2013. Esta é a lei de organizações criminosas – ORCRIM. Trata, entre outros assuntos, do instituto da colaboração premiada, que tem sido utilizado com certa frequência nas apurações de escândalos de corrupção no Brasil.

¹⁵⁸ BRASIL. Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013. Brasília: Diário Oficial da União, 2 ago. 2013. Conhecida como “Lei Anticorrupção”, teve como principal mudança a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas por atos de corrupção praticados por seus agentes.

¹⁵⁹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 76, de 28 de novembro de 2013. Brasília: Diário Oficial da União, 29 nov. 2013. A presente emenda constitucional tem como consequência a abolição de votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador.

Parcerias),¹⁶⁰ Lei nº 13.204/2015 (altera a Lei das Parcerias)¹⁶¹, LC nº 157/2016 (Lei do ISS)¹⁶², Lei nº 13.608/2018 (Lei do *Whistleblower*)¹⁶³ e Lei nº 13.650/2018 (lei da certificação das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde).¹⁶⁴

A análise destas quinze leis mencionadas permite concluir a predominância, também entre os anos 2010-2018, de legislações de cunho sancionador, seja em âmbito penal, cível ou administrativo. Inclusive, com exceção da Lei da Transparência, há uma substancial prevalência de criação de novas condutas reprimíveis, aumento de sanções, ou novas formas de persecução penal.

Desta forma, conclui-se pela centralidade, no Brasil, de instrumentos punitivos de combate à corrupção, em desprestígio ao debate político e cultural que está, em elevada medida, vinculado ao problema.

3.3 CONCLUSÕES

Há diversas formas de caracterizar corrupção. Alguns autores restringem o termo aos atos praticados em detrimento da administração pública, excluindo a possibilidade semântica de utilizar o termo para tratar de práticas entre agentes privados.

Neste trabalho, adotou-se o conceito de corrupção que abrange tanto práticas relacionadas à administração pública, quanto as restritas a agentes privados. Trata-se do conceito principal-agente, na qual o agente se utiliza de sua posição funcional para conferir vantagem ao *outro*, em troca de um benefício conferido pelo outro a ele. Já o principal é aquele que atribuiu ao agente a posição de confiança, e foi traído, sofrendo o dano.

Há diversas teorias que procuram identificar os motivos que levam o agente a praticar estes atos contrários aos seus deveres funcionais. Aqui, tratou-se especialmente de duas teorias:

¹⁶⁰ BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Brasília: Diário Oficial da União, 1 ago. 2014. Em termos de combate à corrupção, houve acréscimo, por meio desta lei, de novos tipos sancionatórios à Lei de Improbidade Administrativa.

¹⁶¹ BRASIL. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 15 dez. 2015. Em termos de combate à corrupção, houve acréscimo, por meio desta lei, de novos tipos sancionatórios à Lei de Improbidade Administrativa.

¹⁶² BRASIL. Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016. Brasília: Diário Oficial da União, 1 jun. 2017. Incluiu o artigo 10-A à Lei de Improbidade Administrativa, inovando conduta considerada ímproba.

¹⁶³ BRASIL. Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018. Brasília: Diário Oficial da União, 11 jan. 2018. Esta lei tratando do potencial incentivo a colaboradores que denunciem a prática de crimes e ilícitos administrativos.

¹⁶⁴ BRASIL. Lei nº 13.650, de 11 de abril de 2018. Brasília: Diário Oficial da União, 12 abr. 2018. Acrescenta novo tipo à Lei de Improbidade Administrativa.

a econômica, que considera as decisões tomadas pelo agente como meros cálculos de custo benefício, puramente racional, e o da economia comportamental, que critica a visão estritamente econômica e inclui elementos diversos para explicar as condutas do agente, adicionando a cultura como um elemento relevante, e os valores morais do agente.

Na sequência, verificou-se que nem todas as interpretações da corrupção atribuem caráter negativo ao fenômeno. Segundo a visão funcionalista, ela poderia ser positiva ao desenvolvimento de uma nação em desenvolvimento. Contudo, predomina-se a percepção de que o fenômeno é nocivo e cria distorções econômicas e políticas. Merece, portanto, integrar a pauta institucional e ser combatido, até que seja atingido o ponto ótimo, no qual os custos do combate à corrupção igualam o custo da corrupção em si.

No Brasil, considera-se a corrupção como um problema importante. A percepção do problema é bastante elevada e sua origem, segundo explicações apresentadas, remonta à colonização portuguesa e a constituição social do Brasil, no qual há pouca separação entre a esfera pública e a privada.

Há importantes críticas a este possível reducionismo do problema brasileiro à colonização portuguesa. Dentre elas, destacam-se três: (i) Portugal é um país com nível de corrupção razoavelmente inferior ao do Brasil; (ii) a história política brasileira está repleta de personagens e viradas políticas legitimadas num suposto combate à corrupção; e (iii) embora haja nivelamento do grau de corrupção entre diferentes países, trata-se de um fenômeno universal e executado por intermédio de instituições financeiras com origem e sede em países com considerados pouco corruptos.

Por fim, tratou-se de duas importantes consequências da corrupção especificamente no Brasil. A primeira delas está no fato de que o fenômeno causa desprestígio da administração pública. Por consequência, os órgãos de controle tornam-se mais rigorosos nas suas fiscalizações, promovendo um aumento do risco de os agentes públicos sofrerem alguma penalidade ao longo de sua atuação. Com isso, acreditava-se promover a probidade na atuação dos agentes. O que ocorreu, contudo, é que os agentes, com receio de sofrerem sanções por agirem de modo desconforme às interpretações dos órgãos de controle, tornaram-se menos criativos, mais conservadores e, quando possível, reduziram a tomada de decisões. Isso reduziu a eficiência administrativa.

O segundo aspecto abordado se refere à fuga ao debate político e concentração no debate jurídico-punitivo: a corrupção é percebida como um problema *de polícia* [judiciária], especialmente em razão da abordagem do problema a partir de uma perspectiva personalista,

do caráter individual dos agentes. Isso reforça a crescente deslegitimidade dos representantes políticos e da própria democracia, cujo desprestígio tem se realçado.

A partir da identificação destes elementos, pretende-se analisar especificamente a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Ativos – ENCCLA enquanto iniciativa interinstitucional criada com o objetivo de pensar e articular políticas de combate à corrupção. Mais especificamente, pretende-se verificar a partir dos principais resultados alcançadas se a ENCCLA se constitui como política pública, dotada dos elementos especificados no primeiro capítulo.

A importância de adoção de uma política pública remete à complexidade do problema apresentado neste capítulo: a explicação da corrupção remete a múltiplas causas, e suas consequências são igualmente complexas, inclusive aquelas causadas por um combate irrefletido e exacerbado. Deste modo, objetiva-se examinar as ações da Estratégia, os meios adotados para obtenção dos resultados, sua estrutura, e a própria capacidade de constante reanálise das implicações de sua atuação.

4 ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E LAVAGEM DE DINHEIRO: O COMBATE

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagens de Dinheiro – ENCCLA é uma iniciativa que objetiva a articulação interinstitucional e multidisciplinar, e que congrega diversos órgãos públicos de controle da administração pública, membros do Poder Legislativo e Judiciário, Ministério Público, e, inclusive, parcela da sociedade civil organizada com foco em ações de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.¹⁶⁵ Trata-se de um conselho deliberativo responsável por propor, discutir e definir metas a serem implementadas pelos próprios membros da ENCCLA no período do ano subsequente ao da reunião. Durante este período, a Estratégia acompanha a execução e atingimento das metas estabelecidas.

Inicialmente, quando da sua criação, em 2003 pelo Ministério de Justiça, foi intitulada Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – ENCLA, limitando-se, naquele período, a pensar, refletir e promover estratégias relacionadas estritamente ao combate à lavagem de dinheiro. Em 2006, acrescentou-se o combate à corrupção como um dos objetivos da, agora, ENCCLA.¹⁶⁶ Inclusive, mencione-se, a ENCCLA se constitui como uma iniciativa cuja criação e alterações prescindiram de atos formais, o que torna sua análise acadêmica substancialmente dificultada.

Naquele momento de criação da ora ENCLA, em 2003, o Ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos, nomeado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em seu primeiro mandato, havia estabelecido como prioridade de atuação o combate “ao crime, ressaltando sempre a necessidade de reconstrução das instituições democráticas para uma efetiva mudança da realidade brasileira”. Para atingir esse objetivo, resolveu-se concentrar os esforços de atuação na repressão à lavagem de ativos.¹⁶⁷

¹⁶⁵ CARDOZO, José Eduardo. ENCCLA 10 anos: o mapa e a bússola. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012. p. 1.

¹⁶⁶ HAGE SOBRINHO, Jorge. A Articulação Interinstitucional como Instrumento Fundamental de Combate à Corrupção. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012. p. 11.

¹⁶⁷ CHAGAS, Cláudia. ENCCLA – A Integração necessária. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de**

No mesmo ano, foi fundado, por meio do Decreto nº 4.923/2003, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção¹⁶⁸, cuja atribuição, dentre outras, era de “formulação das diretrizes da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, a ser implementada pela Controladoria-Geral da União e pelos demais órgãos e entidades da administração pública federal”, conforme definido no inciso I do art. 2º do referido decreto.

O Conselho de Transparência e a ENCCLA são iniciativas do governo federal brasileiro com lógica bastante semelhante: criação de órgãos colegiados compostos por membros do próprio governo, de órgãos controladores e de organizações da sociedade civil com a responsabilidade de formular políticas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

É interessante observar que mesmo após o acréscimo da competência de formulação de políticas de combate à corrupção pela ENCLA, que passou a ser denominada ENCCLA, ocorrida em 2006, o Conselho de Transparência se manteve ativo, inclusive com sucessivas alterações no seu decreto de criação, o que indica sua efetiva permanência. Isso permite concluir que há ao menos duas iniciativas em âmbito federal com atribuição de contribuir para formulação de políticas de combate à corrupção.

4.1 FUNDAÇÃO DA ENCLA E INCORPORAÇÃO DO COMBATE À CORRUPÇÃO

4.1.1 A ENCLA como iniciativa de instrumentalização do combate à lavagem de dinheiro

A Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro foi fundada em 2003 por iniciativa do Ministério da Justiça. Naquele determinado momento, o foco da iniciativa estava na criação de mecanismos que viabilizassem o combate à lavagem de dinheiro, alinhando o Brasil ao cenário internacional.

O primeiro instrumento jurídico internacional que trata da criação do tipo penal da lavagem de dinheiro foi o Tratado de Viena de 1988,¹⁶⁹ incorporado ao ordenamento jurídico

organização do Estado brasileiro contra o crime organizado. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012. p. 44.

¹⁶⁸ BRASIL. Decreto nº 4.493, de 18 de dezembro de 2003. Brasília: Diário Oficial da União, 19 dez. 2003.

¹⁶⁹ BRAGA, Hugo Wolovikis. **Lavagem de Dinheiro: a ação internacional no combate ao crime organizado e a sua influência no ordenamento jurídico-econômico brasileiro**. 2006. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2006. p. 39.

brasileiro por meio do Decreto nº 154/2001¹⁷⁰, que trata do tráfico internacional de entorpecentes. Na convenção, restou estabelecido que as partes signatárias deveriam adotar “as medidas necessárias para caracterizar como delitos penais em seu direito interno, quando cometidos internacionalmente” a “conversão ou transferência de bens” cuja origem se relacione ao tráfico de entorpecentes, e a “ocultação ou encobrimento” da origem e natureza do resultado financeiro do tráfico.

Para satisfação deste tratado, em 1998, foi promulgada a Lei nº 9.613/1998¹⁷¹ que versa especificamente da criação do tipo penal de lavagem e ocultação de bens. Isso significou uma mudança importante no cenário do combate a crimes econômicos: a lavagem de dinheiro passou a ser tratada não apenas como um instrumento para descoberta do crime que gerou o proveito econômico, mas como um tipo punível – a lavagem, por si só, passou a ser sancionável. Perceba-se, assim, que a origem dos debates vinculados à criação do tipo penal de lavagem de dinheiro não está atrelada à corrupção, mas ao tráfico de entorpecentes.

Contudo, os resultados no combate ao crime de lavagem de dinheiro no período imediatamente subsequente à promulgação da lei foram bastante tímidos. Pouco avanço foi constatado em razão da insuficiência técnica dos órgãos investigativos, e da resistência do Judiciário ao novo regime:

Anos após a adoção da lei antilavagem, os esperados resultados persecutórios eram ainda pífios. Mais do que a mera tipificação do crime de lavagem e da criação de normas processuais específicas, faltava ainda desenvolver uma cultura, por parte dos demais atores do sistema de justiça criminal, de se investir na persecução desse tipo de crime. A unidade de inteligência financeira brasileira, o COAF, fora criada junto com a tipificação da lavagem, em 1998, mas seus informes de pouco adiantavam se técnicas de investigação policial eram ainda rudimentares, se as estratégias processuais da acusação eram inadequadas, ou se o Judiciário ainda era resistente às medidas penais mais duras do novo regime. Apesar de os elementos jurídicos do regime da antilavagem de dinheiro terem sido instalados, faltavam ainda a cultura institucional e a determinação de conceber e executar políticas organizadas para o funcionamento desse sistema: o que havia era baixa difusão do tema até mesmo entre os órgãos persecutórios, o que resultava em quase nenhuma investigação ou processo pelo crime de lavagem.¹⁷²

¹⁷⁰ BRASIL. Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991. Brasília: Diário Oficial da União, 27 jun. 1991.

¹⁷¹ BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Brasília: Diário Oficial da União, 4 mar. 1998.

¹⁷² ARAUJO, Felipe Dantas de. Análise temática da estratégia nacional contra a corrupção e a lavagem de dinheiro (ENCCLA) - doi. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, [s.l.], v. 2, n. 1, p.53-82, 23 jul. 2012. Centro de Ensino Unificado de Brasília. p. 64.

Neste contexto, mostrou-se necessária uma iniciativa com a atribuição de promover ações que viabilizassem a aplicação da lei recém-criada. Ora, os crimes de lavagem de dinheiro costumam ser altamente complexos: a investigação, gerenciamento dos casos e julgamento pelo Poder Judiciário demandam habilidades que extrapolam o conhecimento jurídico.

Além disso, a coexistência de diversos órgãos controladores que eram simultaneamente responsáveis pelo combate à lavagem de dinheiro, em âmbito federal, sem que houvesse sido estabelecida qualquer divisão de competências, dificultava os avanços. Estes diferentes ministérios e secretarias adotavam de forma descoordenada iniciativas próprias de atuação. Era necessário alinhar o combate entre estes órgãos, e também com instituições que não estavam subordinadas ao Governo Federal, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas, e os demais entes federativos.¹⁷³

Esta constatação da necessidade de promover maior articulação entre os órgãos foi verificada em um importante estudo realizado pelo Conselho da Justiça Federal, divulgado em 2002. Neste estudos, os delegados federais apontaram a “falta de entrosamento nas unidades da federação entre as instituições voltadas para o combate a este tipo de ilícito (PF, RFB, Bacen e CVM)”, a “falta de integração entre os órgãos, tais como Banco Central, Ministério Público, Polícia Federal, Receita Federal”, a dificuldade de obtenção de cópias de processos administrativos junto ao BACEN e ao COAF, a “falta de coordenação com os entes públicos integrantes do Poder Executivo”, e aponta-se como sugestão a maior integração entre estes diversos órgãos.¹⁷⁴

Foi, então, que surgiu a ENCLA, criada justamente para cobrir esta lacuna entre a lei que criou o tipo penal e sua concretização no mundo dos fatos, e promover maior interação entre os diversos órgãos competentes para combater o crime de lavagem de dinheiro. Mais do que pensar em novas sanções, revelou-se necessário instrumentalizar aquelas já criadas anteriormente: as instituições jurídicas precisavam ser *preparadas* para utilizar os meios e incorporar os valores considerados necessários para sancionar o crime de lavagem de dinheiro. Esta missão foi atribuída à ENCLA.

¹⁷³ MADRUGA, Antenor. Origens da ENCCLA. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012. p. 34.

¹⁷⁴ Conselho da Justiça Federal. **Uma Análise Crítica da Lei dos Crimes de Lavagem de Dinheiro**. Brasília: Editora Unb, 2002. p. 125.

Naquele período, tanto na comunidade internacional quanto no Brasil, havia certo consenso de que tão ou mais importante do que as penas privativas de liberdade era a adoção de práticas que aprimorassem o combate ao crime organizado por meio da privação dos bens resultados das práticas delitivas, provocando “asfixia patrimonial” nestas organizações.¹⁷⁵

Assim, coordenar conjuntamente as ações dos diversos órgãos e instituições responsáveis pelo combate à lavagem de dinheiro, definindo metas por consensos, foi o instrumento adotado para aumentar a eficácia da lei.

4.1.2 A passagem de ENCLA para ENCCLA – o acréscimo da competência de combate à corrupção

O acréscimo da competência para tratar de corrupção no âmbito de ENCLA, passando a ser denominada ENCCLA, relaciona-se a dois fatores. O primeiro, de ordem técnica, refere-se à constatação de que, com elevada frequência, a origem dos recursos em que se operacionalizam lavagens de dinheiro está ligada a práticas de corrupção,¹⁷⁶ e não apenas ao tráfico de entorpecentes¹⁷⁷, que, por sinal, frequentemente está associado à corrupção.¹⁷⁸ Já o segundo fator se refere ao fato de que é comum a prática de corrupção, especialmente a direcionada a agentes públicos, por e em benefício de organizações criminosas.¹⁷⁹ Deste modo, a conclusão lógica é de que se se pretende combater organizações criminosas, é necessário combater também a corrupção.

A relação entre as atribuições prévias da ENCCLA e a corrupção, que resultou na escolha deste fórum como espaço de debate para articulação de medidas de combate, está especialmente no foco em agir contra organizações criminosas, e não contra indivíduos atuando isoladamente. Houve mudança importante na perspectiva do combate à corrupção na cena internacional que, embora os países já adotassem formas de sanção a diversas condutas consideradas corruptas, passou a centrar o debate não nos atos individuais, mas naquelas ações coordenadas por um coletivo de pessoas.¹⁸⁰ O foco das investigações se deslocou do indivíduo

¹⁷⁵ MADRUGA, Antenor, 2012. p. 34.

¹⁷⁶ ARAUJO, Felipe Dantas de, 2012. p. 58.

¹⁷⁷ Provavelmente esse é um dos fatores que contribuiu para que a Secretaria Nacional Antidrogas estivesse presente como membro participante da primeira plenária realizada pela ENCLA.

¹⁷⁸ International Narcotics Control Board. **INTERNATIONAL NARCOTICS CONTROL BOARD**. Vienna: United Nations, 2010. p. 1-11.

¹⁷⁹ ARAUJO, Felipe Dantas de, 2012. p. 58.

¹⁸⁰ Idem.

para a organização criminosa, e o combate a organizações criminosas, por estarem relacionadas aos crimes de lavagem de dinheiro, já estava sendo travado pela ENCCLA.

Neste cenário, destaca-se a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pela Assembleia-Geral da ONU em 2003, mas que só foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 5.687/2006¹⁸¹. Logo no preâmbulo da Convenção, enfatiza-se a preocupação com os “vínculos entre a corrupção e outras formas de delinquência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro”.

Além disso, em junho de 2005, o então deputado federal Roberto Jefferson, filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro, deu importante entrevista ao jornal Folha de São Paulo, que deu nova dimensão ao caso popularmente conhecido como “mensalão”.¹⁸² O entrevistado afirmou ao jornal que o governo federal pagava mesadas a congressistas para que os votos fossem favoráveis aos objetivos do governo. Disso se resultou uma imensa investigação pela Procuradoria-Geral da República, que apresentou denúncia ao Supremo Tribunal Federal, o qual, por sua vez, instaurou, em novembro de 2007, a Ação Penal 470. Entre os crimes investigados e punidos, estão justamente o de lavagem de dinheiro e de organização criminosa.¹⁸³

Assim, considerando o impacto do escândalo originado pela investigação do caso “mensalão”, da contemporânea incorporação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, e, especialmente, da afinidade entre os debates e os objetivos da, à época, ENCLA, acrescentou-se a corrupção ao seu eixo de competência.

O acréscimo foi definido na 4ª Plenária da ENCCLA, realizada entre 29 de novembro e 2 de dezembro de 2006, em Ribeirão Preto (SP), e decorreu de uma sugestão do Tribunal de Contas da União, que, em seu relatório anual divulgado em 2005, sugeriu a criação de um Estratégia Nacional de Combate à Corrupção nos mesmos moldes da ENCLA¹⁸⁴. Importa mencionar, conforme já afirmado anteriormente, que a ENCCLA é uma iniciativa cuja criação e alterações ocorrem de modo informal, sem que seja materializada por meio de atos

¹⁸¹ BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Brasília: Diário Oficial da União, 1º fev. 2006.

¹⁸² MIGUEL, Luis Felipe; COUTINHO, Aline de Almeida. A crise e suas fronteiras: oito meses de. **Opinião Pública**, [s.l.], v. 13, n. 1, p.97-123, jun. 2007. FapUNIFESP (SciELO).

¹⁸³ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal 470, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Revisor Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 17.12.2012.

¹⁸⁴ BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012. p. 63.

normativos. Esta informalidade ocorreu também em relação à ampliação de sua atribuição temática.

4.2 A LÓGICA DE FUNCIONAMENTO E TOMADA DE DECISÃO NO ÂMBITO DA ENCCLA

A ENCCLA é uma estrutura de articulação entre diferentes membros com o objetivo de propor, refletir, articular, decidir e implementar ações com o fim de qualificar o combate à lavagem de dinheiro e à corrupção, sendo formada por cinco diferentes eixos.

O primeira é a Plenária, o mais amplo, atualmente com 88 participantes, que se reúne uma vez por ano, geralmente na última semana de novembro, em formato de imersão. Durante a imersão, os representantes compartilham as experiências dos entes respectivamente representados, a fim de dividir os desafios que a burocracia enfrenta para atingir seus fins institucionais.¹⁸⁵ Ela, a Plenária, “tem por missão precípua a discussão sobre o trabalho desenvolvido no ano anterior no que diz respeito ao alcance das metas estabelecidas e às ações a serem empreendidas no ano seguinte”.¹⁸⁶

Esta troca de experiências, sugestões e ideias para solucionar as dificuldades enfrentadas resulta na definição por consenso e unanimidade de quais serão os objetivos a serem perseguidos no ano seguinte. Os objetivos, também chamados de “macro objetivos”, mais gerais, são os nortes que serão perseguidos por todos os membros.

A fim de satisfazê-los, são propostas metas ou ações, bastante objetivas, relacionadas cada qual com um “micro objetivo”, bastante específico. Assim, são definidos anualmente uma série de objetivos amplos, e para que sejam atingidos, são propostas metas específicas, atribuindo-se um responsável por satisfazê-las, o “órgão coordenador” e, designados auxiliares, os “órgãos colaboradores”. Em alguns anos, além das metas estabelecidas e órgãos responsáveis, são estabelecidos prazos determinados para que as metas sejam atingidas.

Em algumas edições, especialmente desde 2012, em vez de definir macro objetivos e especificar ações intermediárias, resolveu-se definir apenas ações,¹⁸⁷ parte delas com escopo

¹⁸⁵ Secretaria Executiva da ENCCLA. **Estrutura**, 2018.

¹⁸⁶ BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012. p. 105.

¹⁸⁷ Exceção foi encontrada no encontro realizado em 2015 para definir as Ações de 2016, nos quais foram definições ações relacionadas a objetivos estratégicos, e divididas por eixos.

bastante amplo e pouco preciso,¹⁸⁸ relevando pouca clareza no que de concreto se produziria a partir daquela ação. Afirmções genéricas como “aprimorar o sistema” ou “aperfeiçoamento dos meios operacionais” não estabelecem como e em que sentido se pretende alcançar o dito aprimoramento, ou mesmo quais são os meios necessários para aperfeiçoar as operacionalizações. Na verdade, sequer é claro o sentido de aprimorar ou aperfeiçoar, denotando certa fragilidade na compreensão do fim que se pretende alcançar com estas ações.¹⁸⁹

A segunda estrutura da ENCCLA, mais reduzida, é formada pelo Gabinete de Gestão Integrada – GGI, criado no âmbito da primeira plenária realizada pela ENCCLA¹⁹⁰, para acompanhar a consecução das metas pelos membros responsáveis. O GGI, que se reúne a cada três meses, é uma estrutura menor, formada pelo que se poderia chamar de núcleo duro da ENCCLA, com apenas 22 membros¹⁹¹, representantes dos três Poderes e do Ministério Público.

Além disso, a GGI é dividida em dois grupos, um relacionado ao combate à lavagem de dinheiro, o outro relacionado ao combate à corrupção. Esses dois grupos são responsáveis por levar à plenária propostas de ações, que poderão ou não ser acatadas pelos membros que a compõem, transformando-se em objetivos, metas ou recomendações.¹⁹²

O terceiro eixo estrutural é composto pelos Grupos de Trabalho anuais. Eles são formados conforme os objetivos e metas estabelecidos, e duram até o período em que eles são atingidos. Como os objetivos são definidos a cada ano, bem como os responsáveis por realizá-los, estes grupos se renovam anualmente, gravitando sobre uma nova meta.

Diferente dos grupos de trabalho anuais, que se organizam após as reuniões plenárias e tem com objetivo atingir as metas, há os Grupos de Trabalho de Combate à Corrupção e de Combate à Lavagem de Dinheiro, quarta estrutura da ENCCLA, que se reúnem no segundo

¹⁸⁸ Como exemplo: Ação 01/2012: Aprimorar o sistema nacional de combate ao suborno transnacional para adequação às obrigações internacionais, especialmente no âmbito da Convenção da OCDE. Ação 09/2013: Elaborar proposta de aperfeiçoamento dos meios operacionais de investigação nos crimes relacionados à lavagem de dinheiro e à corrupção.

¹⁸⁹ Claro que o objetivo da ENCCLA está relacionado ao combate à lavagem de dinheiro e à corrupção. O que se pretende enfatizar, contudo, é que há formas diversas de lidar com estes problemas, e, nestas ações citadas, não há clareza de como se pretende combater essas práticas de lavagem e corrupção.

¹⁹⁰ A primeira meta da ENCCLA consistiu em “Instalar o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD), secretariado pelo DRCI/MJ, composto pelos órgãos do Executivo, Judiciário e Ministério Público participantes da ENCLA, encarregado de coordenar e articular permanentemente a atuação do Estado na prevenção e combate à lavagem de dinheiro.” ENCCLA, Secretaria Executiva da. **Metas de 2014**, 2018.

¹⁹¹ São eles, atualmente: Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional - DRCI (Secretaria Executiva da ENCCLA), ABIN, AGU, Banco Central do Brasil, CADE, CJP, CNJ, CNMP, COAF, CVM, MJ, MESP, CGU, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES) – MP, MPF, PF, PGFN, PREVIC, RFB, SPREV/MF, SUSEP e TCU.

¹⁹² Secretaria Executiva da ENCCLA. **Estrutura**, 2018.

semestre de cada ano para “discutir e dar forma às propostas das Ações vindouras e que serão referendadas na Plenária”.¹⁹³

Por fim, há a Secretaria Executiva da ENCCLA, pertencente ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional (DRCI), vinculado ao Ministério da Justiça. Internamente, a Secretaria Executiva está sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Articulação Institucional, e é responsável por convocar e secretariar as reuniões dos Grupos de Trabalho, articular a presença dos diversos membros e convidados da ENCCLA, e organizar toda logística para realização da Plenária anual.¹⁹⁴

Esta estrutura organizacional da ENCCLA, que, não integra a Administração Pública direta ou indireta, foi a formatação encontrada e criada pela própria Estratégia como uma forma de se autogerir e gerir seus projetos, permitindo sua manutenção ao longo dos anos. Trata-se essencialmente de uma prática administrativa que foi se consolidando pela sua capacidade de apresentar bons resultados, e não de uma iniciativa formatada hierarquicamente por uma autoridade por meio de instrumentos jurídicos disciplinadores. A flexibilidade, horizontalidade e consensualidade nas definições dos objetivos e metas são a marca da ENCCLA.

4.3 PRINCIPAIS ARTICULARES DA ENCCLA: OS ATORES ENVOLVIDOS

4.3.1 A Plenária – imersão anual para definição de objetivos e metas

A ENCLA¹⁹⁵ realizou sua primeira reunião em Pirenópolis (GO), entre os dias 5 e 7 de dezembro de 2003. A primeira Plenária foi composta por representantes de 24 órgãos e instituições na qualidade de participantes, e 4 na qualidade de convidados especiais.¹⁹⁶ Foram

¹⁹³ Idem.

¹⁹⁴ SAADI, Ricardo Andrade. **ENCCLA: UMA ESTRATÉGIA DE ESTADO**. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012. p. 15.

¹⁹⁵ A sigla é composta por apenas um “c” pois, naquele momento, não havia sido incluído o tema de corrupção na competência da Estratégia.

¹⁹⁶ Na primeira reunião realizada pela ora ENCLA, participaram os seguintes órgãos: Advocacia-Geral da União – AGU, Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, Banco Central do Brasil – BACEN, Casa Civil da Presidência da República – Casa Civil, Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, Conselho da Justiça Federal – CJF, Controladoria-Geral da União – CGU, Departamento de Polícia Federal – DPF, Departamento de Polícia Rodoviária Federal – DRPF, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI, Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS, Ministério da Justiça – MJ,

convidados a integrar a discussão todos aqueles órgãos e entes, em nível federal, responsáveis, em alguma medida, pelo combate a crimes financeiros, seja por meio de ações preventivas, investigativas, controladoras, punitivas, ou pelo julgamento dos casos.¹⁹⁷

A análise dos órgãos participantes permite concluir a predominância importante de órgãos de vinculados ao Poder Executivo Federal¹⁹⁸. Além disso, compuseram a Plenária entes da Administração Indireta também em nível federal¹⁹⁹, e órgãos que politicamente estão vinculados a outros Poderes que não o Poder Executivo.²⁰⁰ Perceba-se que o único ente federativo estadual representado naquele momento foi o Estado de São Paulo, na qualidade de convidado especial e não de participante. Além disso, não integrou a discussão, no princípio, nenhuma organização não estatal cuja temática de atuação estivesse relacionada ao combate ao crime organizado e à lavagem de dinheiro.

Considerando que os objetivos iniciais da ENCCLA estavam relacionados à articulação institucional entre os diversos órgãos da Administração Pública Federal que compartilhavam competências – e que não havia clareza entre a divisão delas -, e na necessidade de compartilhar e refletir sobre as experiências e obstáculos que estes órgãos estavam enfrentando para dar efetividade à Lei de Lavagem de Dinheiro, a composição da ENCCLA se mostrou adequada. Dos 24 participantes, 19 eram órgãos da administração federal vinculados ao Poder Executivo. Além deles, havia duas autarquias, e um representante de cada um dos outros Poderes.

Ministério da Previdência Social – MPS, Ministério das Relações Exteriores – MRE, Ministério Público Federal – MPF, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, Secretaria da Receita Federal – SRF, Secretaria de Direito Econômico – SDE, Secretaria de Previdência Complementar – SPC, Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD, Secretaria Nacional de Justiça – SNJ, Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP e Tribunal de Contas da União – TCU. Na qualidade de convidados especiais: Banco do Brasil – BB, Caixa Econômica Federal – CAIXA, Ministério Público do Estado de São Paulo – MP/SP e Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo – SEFAZ/SP.

¹⁹⁷ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) como Experiência Cooperativa Interinstitucional de Governo Aberto no Brasil. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brites de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coords.). **48 visões sobre corrupção**. São Paulo: Quartier Latin, 2016. p. 313.

¹⁹⁸ É o caso de: AGU, ABIN, Casa Civil, COAF, CGU, DPF, DRPF, DRCI, GSI, MJ, MPS, MRE, PGFN, SRF, SDE, SPC, SENAD, SNJ, SENASP.

¹⁹⁹ Trata-se do BACEN e do INSS.

²⁰⁰ Caso do CJF, ligado ao Poder Judiciário, e do TCU, vinculado ao Poder Legislativo. Situação peculiar é a do MPF, o qual, segundo informações da própria instituição, não pertence a nenhum outro Poder. Ver: Ministério Público da União. **Saiba mais sobre o Ministério Público do Brasil**: Órgão possui autonomia na estrutura do estado e não pode ser extinto ou ter as atribuições repassadas a outra instituição.

Contudo, os objetivos estabelecidos naquele encontro ultrapassaram a mera divisão de competências dos órgãos. Apenas um deles se referiu especificamente a isto.²⁰¹ Os demais objetivos traçados se referiram a atuações que extrapolavam a competência do Executivo Federal, e exigiam articulação institucional de atores que não compunham a ENCCLA, como nos casos em que se pretendia a obtenção de acesso ao cadastro eleitoral junto ao Tribunal Superior Eleitoral²⁰², proposição de alterações em lei²⁰³, alteração na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal²⁰⁴, alteração nos currículos acadêmicos de graduação e pós-graduação²⁰⁵, que integravam os demais objetivos.²⁰⁶

Possivelmente em decorrência da necessidade de ampliar a participação no fórum de debates daqueles demais atores relacionados aos objetivos definidos, e que estavam subrepresentados, já no ano seguinte foram convidadas outras instituições para integrar a plenária da ENCCLA. Estas novas instituições convidadas representam justamente aqueles atores cuja participação seria crucial para atingir os objetivos e metas traçados: trata-se da Associação dos Juízes Federais, Associação Nacional dos Procuradores da República, Colégio de Diretores de Escolas do Ministério Público, Conselho Nacional dos Procuradores Gerais, Comissão de Valores Mobiliários, Federação Brasileira de Bancos, Fundação Getúlio Vargas, Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas, Justiça Federal do Rio de Janeiro,

²⁰¹ O primeiro objetivo foi de “Coordenar a atuação estratégica e operacional dos órgãos e agentes públicos do Estado brasileiro no combate à lavagem de dinheiro”.

²⁰² Meta 8/2004: Obter junto ao TSE o acesso ao cadastro eleitoral para os órgãos públicos que atuam no combate à lavagem de dinheiro.

²⁰³ Meta 20/2004: Avaliar e propor alterações nos projetos de lei que: ampliam a tipificação do crime de lavagem de dinheiro, desvinculando-o de rol exaustivo de crimes antecedentes; introduzem o bloqueio administrativo de ativos ilícitos; conceituam organização criminosa; tipificam os crimes de terrorismo e financiamento ao terrorismo; e modificam a Lei 9.613/98. O Grupo de Trabalho (formado por representantes da AGU, COAF, DRCI, CJP, MPF, CGU e ABIN) deve ficar responsável pelo acompanhamento dos projetos no Congresso Nacional, tendo como meta suas aprovações até outubro de 2004. O Grupo deve acompanhar também a aprovação dos tratados internacionais assinados pelo Brasil que tenham reflexos no combate à lavagem de dinheiro.

²⁰⁴ Meta 23/2004: Coordenar os esforços do MPF, da AGU e do MJ para provocar a revisão da jurisprudência do STF que impede a concessão de "exequatur" em cartas rogatórias que objetivam quebra de sigilos legais e outras medidas de "caráter executivo" indispensáveis para a eficiência do combate transnacional ao crime.

²⁰⁵ Meta 26/2004: Promover a inclusão nos currículos acadêmicos de graduação e pós-graduação do estudo da criminalidade transnacional e, especialmente, do combate à lavagem de dinheiro e da cooperação jurídica internacional.

²⁰⁶ Os demais objetivos foram: (ii) potencializar a utilização de bases de dados e cadastros públicos no combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado, (iii) aferir objetivamente e aumentar a eficiência do Sistema Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro, de Recuperação de Ativos e de Cooperação Jurídica Internacional, (iv) ampliar a cooperação internacional no combate à atividade criminosa e na recuperação dos ativos ilicitamente produzidos, (v) desenvolver no Brasil uma cultura de combate à lavagem de dinheiro, e (vi) Prevenir a lavagem de dinheiro.

Procuradoria Geral da República e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime para o Brasil e Cone Sul.

Destaca-se o amplo crescimento de participação de entidades representativas do Ministério Público, com o acréscimo de cinco novos representantes²⁰⁷. Em seguida estava o Poder Judiciário, com a ampliação de duas cadeiras, uma representante da esfera federal, somando-se ao Conselho da Justiça Federal, e a outra especificamente da Justiça Federal do Rio de Janeiro, o que representa também o aumento de participação de outros entes da federação. Ingressou, também, na Plenária da ENCCLA o primeiro representante não estatal: a Fundação Getúlio Vargas. Por fim, o aumento à cooperação internacional ganhou ainda mais vigor com a participação direta do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime para o Brasil e Cone Sul²⁰⁸, quarto objetivo estabelecido pela ENCCLA.

Na edição seguinte, deu-se início à participação de três relevantes atores: o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral e a Terceira Vara Especializada em Lavagem de Dinheiro, ampliando significativamente a participação direta e política do Poder Judiciário²⁰⁹ na formulação e implementação das políticas de lavagem de dinheiro.²¹⁰

No quinto ano de realização da ENCCLA, encontro seguinte ao que definiu o acréscimo de competência de combate à corrupção à ENCCLA, houve um expressivo aumento no número de participantes. No ano anterior, participaram representantes de 32 órgãos e entes diferentes. Naquele encontro em 2007, o número aumentou para 50 participantes, sendo 16 deles inéditos, destacando-se, entre eles, o ingresso do Supremo Tribunal Federal, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, reforçando a participação dos demais Poderes da República.²¹¹

²⁰⁷ Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, Colégio de Diretores de Escolas do Ministério Público – CDEMP, Conselho Nacional dos Procuradores Gerais – CNPG, Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas – GNCOC e Procuradoria Geral da República – PGR.

²⁰⁸ O UNODC além desta edição, só participa novamente da Plenária da ENCCLA em 2013.

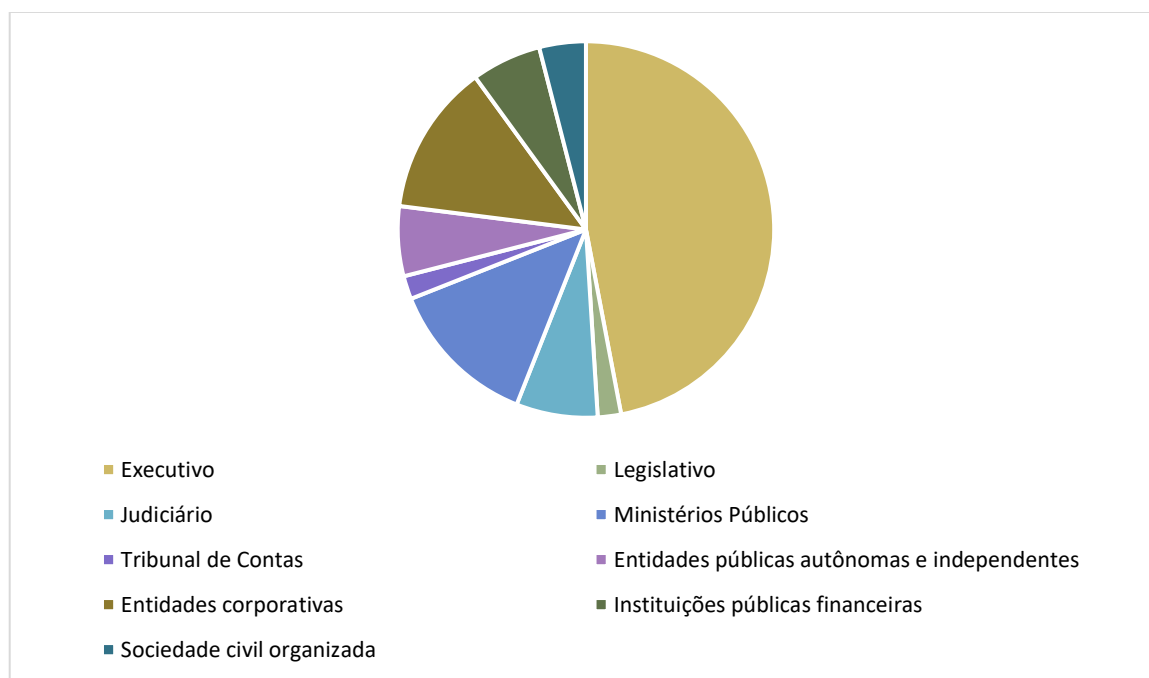
²⁰⁹ Uma anotação importante a se fazer é a de que os órgãos do Poder Judiciário detêm a responsabilidade de se manterem imparciais no julgamento dos casos sob a sua responsabilidade, inclusive daqueles que envolvem possíveis práticas de crimes de lavagem de dinheiro. Aqui pretende-se levantar o questionamento quanto à interação institucional direta do Poder Judiciário junto a outros órgãos competentes para realizar acusações, e em que medida essa interação pode comprometer a imparcialidade nos julgamentos.

²¹⁰ Além deles, Banco do Estado do Espírito Santo S/A – BANESTES, Ministério Público do Espírito Santo – MP/ES, Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo – SEJUS/ES, Escola Nacional da Magistratura – ENM, Secretaria de Assuntos Legislativos – SAL e Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ participaram da plenária.

²¹¹ Participaram pela primeira vez da Plenária da ENCCLA: Assembleia Legislativa de São Paulo – AL/SP, Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, Câmara dos Deputados, Comando Militar do Sudeste – CMS/EB, Conselho Nacional de Justiça – CNJ, Conselho Nacional do MP – CNMP,

Considerando-se os membros integrantes da ENCCLA em 2016, e a classificação de Justino de Oliveira e Barros Filhos²¹², eles podem ser divididos em oito grandes categorias: Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministérios Públicos, Tribunal de Contas, Entidades públicas autônomas e independentes, Entidades corporativas, instituições públicas financeiras e sociedade civil organizada. Em 2016, data de divulgação do referido artigo, a ENCCLA era dividida do seguinte modo:

Figura 1: Participantes da ENCCLA



Fonte: Justino de Oliveira e Wilson Accioli de Barros Filho

Justino e Barros Filho apontam que esta predominância de órgãos vinculados ao Poder Executivo revela uma possível baixa estabilidade da ENCCLA face às mudanças de governo, referindo-se à “volatilidade das metas da ENCCLA a partir da pouca discricionariedade dos servidores do Poder Executivo”. Isso porque os servidores estão submetidos a lideranças indicadas pelos governantes, as quais são realizadas menos por razões de ordem técnica, e mais por acordos políticos. Esta baixa estabilidade se revela, segundo os autores, pela redução no

Departamento de Justiça Classificação Títulos e Qualificação – DEJUS, Escola Superior do MP da União – ESMPU, Governo do Estado de São Paulo, Ministro da Defesa – MD, Ministro da Fazenda – MF, Ministério da Justiça da Argentina, Senado Federal, Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento – SOF/MPOG, Supremo Tribunal Federal – STF, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, Prefeitura Municipal de São Paulo.

²¹² OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de, 2016. p. 315.

número de metas estabelecidas nos últimos anos, em relação à quantidade de objetivos e metas definidos nos primeiros anos de sua criação, ainda que o número de participantes tenha aumentado.²¹³

A última edição da plenária da ENCCLA foi composta pela participação de representantes de 88 diferentes instituições e órgãos, incluindo, além dos já mencionados anteriormente, o incremento na participação de órgãos vinculados a diferentes entes federativos, especialmente os ligados à Polícia Civil, Ministério Público e Procuradorias-gerais.²¹⁴ Nesta reunião foram definidas onze ações, a maioria proposta por órgãos de nível federal, e apenas uma delas proposta por uma organização não governamental.

²¹³ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de, 2016. p. 323.

²¹⁴ Os representantes atuais que integram a ENCCLA e não haviam sido anteriormente mencionados são: Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF, Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON, Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- BNDES, Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, Casa Civil do Estado do Rio Grande do Sul - CC-RS, Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP/PR), Controladoria-Geral do Distrito Federal - CG-DF, Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais - CGE-MG, Controladoria-Geral do Município de Guarulhos - CGM-GRU, Controladoria-Geral do Município de São Paulo – CGM-SP, Corregedoria-Geral da Administração do Estado de São Paulo - CGA-SP, Conselho Nacional de Controle Interno – CONACI, Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil – CONPC, Conselho Superior da Justiça do Trabalho – CSJT, Departamento de Registro Empresarial e Integração – DREI/SEMPE/MDIC, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES, STI) – MP, Ministério Extraordinário da Segurança Pública - MESP (SENASP, CONJUR), Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - MPC-RS, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, Ministério Público do Estado da Paraíba – MPPB, Ministério Público do Estado de Goiás – MPGO, Ministério Público do Estado do Maranhão – MPMA, Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul – MPMS, Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR, Ministério Público do Estado de Pernambuco – MPPE, Ministério Público do Estado do Piauí – MPPI, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPRJ, Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte – MPRN, Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul – MPRS, Ministério Público do Estado de Santa Catarina – MPSC, Ministério Público do Estado de São Paulo – MPSP, Ministério Público do Estado de Sergipe – MPSE, Ministério Público Militar – MPM, Ministério Público do Trabalho – MPT, Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, Polícia Civil do Estado do Maranhão – PCMA, Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG, Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro – PCRJ, Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul – PCRS, Polícia Civil do Estado de Santa Catarina – PCSC, Polícia Civil do Estado de São Paulo – PCSP, Polícia Federal – PF, Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PG-DF, Procuradoria-Geral do Estado da Bahia - PGE-BA, Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo - PGE-SP, Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul - PGE-RS, Procuradoria-Geral do Município de São Paulo - PGM-SP, Rede Nacional de Controle, Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo - SECONT-ES, Secretaria de Governo da Presidência da República - SEGOV/PR, Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda - SPREV/MF, Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE-RS e Tribunal Superior do Trabalho – TST.

A quase totalidade das ações propostas na reunião de 2017 é bastante genérica, o que poderia ser explicado por duas razões opostas: ou a ENCCLA se fragilizou e se tornou incapaz de debater de forma conjunta e definir objetivamente sua atuação, ou a Estratégia ganhou tamanho vigor que a definição objetiva em plenária se tornou desnecessária, já que os participantes têm confiança na atribuição de funções amplas aos órgãos coordenadores. Tendo em vista que os objetivos estão sendo executados neste ano, e, portanto, as ações estão em andamento, não há como apresentar uma resposta definitiva.

Analisando-se, entretanto, os anos anteriores, seria possível identificar indícios de uma fragilização da ENCCLA, como aponta Justino e Barros Filho, em razão da contínua redução nas metas anuais, que não têm passado de 15.²¹⁵ Ao mesmo tempo, percebe-se que pela amplitude das ações propostas, os resultados alcançados costumam superar um mero cumprimento, ensejando a criação de diversas “sub-ações”. Em 2016, por exemplo, foram propostas 11 ações a serem realizadas em 2017. O total de resultados apresentados, porém, é de 32.²¹⁶ Para cada ação, foram tomadas uma série de medidas com o fim de alcançar a meta proposta. Desta perspectiva, não faria sentido afirmar uma possível retração da ENCCLA.

O que se pode concluir é que ao longo dos anos de ENCCLA, diversos órgãos dos três Poderes e do Ministério Público, entes da Administração Indireta, representantes do terceiro setor e de organismos internacionais participaram diretamente da formulação e implementação das metas e objetivos da ENCCLA. Houve alteração no quadro de participantes a cada novo encontro, ora ampliando, ora reduzindo. Há órgãos que foram representados em diversos encontros, mas não em todos. Há participantes que integraram a reunião uma única vez. Outros, ainda, participaram de forma inconstante, ora comparecendo, ora se ausentando.

As razões para participação ou ausência são desconhecidas. Sabe-se que os convites são realizados por meio da Secretaria Executiva da ENCCLA, responsável pela organização da Plenária. Entretanto, considerando-se que não há qualquer instrumento que obrigue o envio de representantes de cada órgão, inclusive em razão do formato de consensualidade da Estratégia, acredita-se que as ausências, quando instadas as instituições a participarem, decorrem do próprio interesse em integrarem o debate.

4.4 AS PRINCIPAIS AÇÕES E RESULTADOS

²¹⁵ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de, 2016. p. 324.

²¹⁶ Secretaria Executiva da ENCCLA. **Ações de 2017**, 2018.

A ENCCLA, ao longo dos seus 15 anos de existência, definiu uma série de resoluções, objetivos e metas. Foram objetivos amplos, metas específicas e recomendações a órgãos que não integram a Plenária da Estratégia. Dessas metas, uma série foi efetivamente executada e alcançou os fins traçados. Para ampliar a transparência daquilo que se estava realizando e divulgar aos cidadãos quais ações alcançaram os mais efetivos resultados no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, a própria Estratégia, em seu sítio oficial, disponibiliza um documento com o que foi designado “principais resultados”.²¹⁷ Estes resultados são divididos em três diferentes frentes: capacitação e treinamento, prevenção/detecção/punição e avanço e aperfeiçoamento das normas, os quais serão individualmente analisados a seguir.

4.4.1 Capacitação e treinamento

4.4.1.1 Meta 24/2004: Programa Nacional de Capacitação e Treinamento Para o Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro

Há diversas ações da ENCCLA que se relacionam à capacitação e treinamento de servidores públicos cuja atuação esteja vinculada à identificação e persecução a crimes de lavagem de dinheiro e de corrupção.²¹⁸

Considerando-se que os crimes de lavagem de dinheiro, em geral, são praticados de modo articulado e altamente complexo por organizações criminosas,²¹⁹ a identificação destas práticas só é possível se for realizada por agentes públicos capacitados e especializados. Neste sentido, o aumento da identificação destas práticas, e por consequência, da eficácia da Lei nº 9.613/1998, passa pelo treinamento e especialização dos profissionais responsáveis pela persecução criminal, inclusive dos magistrados responsáveis pelos julgamentos destes casos.

Dentre estas diversas ações articuladas para aumentar a qualificação profissionais dos agentes públicos, aquela considerada mais relevante foi a definida na Meta 24/2004,²²⁰ que

²¹⁷ Secretaria Executiva da ENCCLA. **Principais resultados**, 2018.

²¹⁸ Algumas delas são, por exemplo: Meta 5/2004, Meta 26/2005 a 33/2005, Meta 13/2006, Meta 5/2007.

²¹⁹ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; PASIANI, Rochelle Pastana Ribeiro. O PAPEL DA INTELIGÊNCIA FINANCEIRA NA PERSECUÇÃO DOS CRIMES DE LAVAGEM DE DINHEIRO E ILÍCITOS RELACIONADOS. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, [s.l.], v. 8, n. 1, p.290-318, 22 maio 2018. Centro de Ensino Unificado de Brasília.

²²⁰ Apresentar, após consulta aos demais membros do GGI-LD, programa de capacitação, treinamento e especialização, com cursos de pequena (seminários), média (atualização) e longa duração (especialização), para agentes públicos que atuam no combate à lavagem de dinheiro. Os cursos de curta e média duração devem ser voltados ao estudo de casos práticos, de tipologias de lavagem de dinheiro

culminou na criação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD).²²¹

O curso, com conteúdo técnico-científico, passou a ser ofertado a partir de 2004, na modalidade presencial. Até 2017, haviam sido realizadas 168 edições, nas quais foram capacitados 17.139 agentes de todas as regiões do País. De 2013 em diante, a partir de uma parceria com a Academia Nacional de Polícia, passou-se a ofertar o curso também na modalidade de ensino à distância. Nesta modalidade, o curso foi oferecido em 12 edições, e resultou na capacitação de 2.163 agentes.²²² Atualmente, há também a oferta do curso PNLD avançado, criado por solicitação dos membros da ENCCLA, que perceberam a necessidade de aprofundar a capacitação dos agentes públicos. Já foram realizadas quatro edições do treinamento nesta categoria.²²³

O que se constata, portanto, é que a meta estabelecida em 2004 foi efetivamente alcançada, e teve resultados objetivos importantes, já que mais de dezenove mil agentes foram devidamente treinados para atuar no combate à lavagem de dinheiro e à corrupção. Entretanto, é preciso ressaltar que não existem dados compilados a respeito dos resultados concretos desta política analisados segundo os dois objetivos finais da ENCCLA: a questão, dita de outro modo é: não há uma avaliação concreta se o treinamento destes milhares de servidores foi capaz de prepará-los adequadamente no combate ao crime econômico organizado, se este amplo treinamento teve como consequência o aumento na apuração de crimes de lavagem, e, mais importante, se numa avaliação de médio prazo, esta iniciativa contribuiu, e em que medida, para a redução da ocorrência dos crimes de lavagem de dinheiro e de atos de corrupção.

4.4.2 Prevenção, detecção e punição

ou treinamentos específicos. Os cursos de longa duração, com característica multidisciplinar, devem formar agentes públicos altamente especializados no combate à lavagem de dinheiro, abrangendo conhecimentos jurídicos, financeiros, técnicas de investigação e o uso de softwares e equipamentos de última geração.

²²¹ ENCCLA, Secretaria Executiva da. **Principais resultados**, 2018.

²²² O curso é ofertado a agentes públicos que compõem o Sistema Nacional de Prevenção e Combate a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro, e está disponível na plataforma ANP Cidadã. Sua realização é autoinstrucional e tem 80 horas de duração. ANP/PF - DRCI/SNJ. **Curso Alinhamento Conceitual do PNLD - 2017.01**, 2018.

²²³ ENCCLA, Secretaria Executiva da. **Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD)**, 2018.

O segundo eixo das principais ações da ENCCLA se refere àquelas metas compreendidas com o objetivo de promover diretamente a redução da ocorrência de lavagem de dinheiro por meio de ações de prevenção, e da redução da impunidade, melhorando os mecanismos de detecção de ilícitos e consequente aplicação de sanções.

4.4.2.1 Ação 04/2015: conformação dos entes federativos à Lei de Acesso à Informação

O primeiro resultado²²⁴ se originou da Ação 04/2015²²⁵, a qual definiu como meta a avaliação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação²²⁶ pelos diversos entes federativos. A ação foi coordenada pela CGU e teve diversos colaboradores²²⁷, dentre eles, o MPF, destacando-se pela divulgação do Ranking Nacional da Transparência²²⁸.

Os diversos entes envolvidos nesta ação formularam um questionário com 16 perguntas, divididas em nove temas: geral, receita, despesa, licitações e contratos, relatórios, transparência passiva (serviço de informações ao cidadão), serviço eletrônico de informações ao cidadão (e-SIC), divulgação da estrutura e forma de contato, todas estas exigidas na Lei de Acesso à Informação ou na Lei de Responsabilidade Fiscal²²⁹, e, por último, questões sobre boas práticas de transparência, as quais não são legalmente obrigatórias, mas são consideradas formas adicionais relevantes de transparência.

A cada item foi atribuído um percentual de composição da nota do ente avaliado. Por exemplo, a existência de “informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado” vale 10 pontos, enquanto a existência de um sítio eletrônico dispondo de informações de transparência vale apenas 2 pontos.²³⁰

Realizado o levantamento de dados em 5.567 municípios, nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal, avaliou-se o cumprimento de cada item, atribuindo-se nota de 0 a 10, em

²²⁴ O resultado apresentado, segundo o parecer da ENCCLA, foi a “criação da Métrica Enccla de Transparência, com a consequente aplicação e avaliação de órgãos e poderes das três esferas e divulgação do Ranking da Transparência – maior controle e transparência”.

²²⁵ Ação 4: Estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei nº 12.527/2011, em relação à transparência ativa e passiva.

²²⁶ BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Diário Oficial da União, 18 nov. 2011.

²²⁷ São eles: Ajufe, AMB, Câmara dos Deputados, Bacen, CNMP, CNJ, DPF, FPCC-RS, MJ/CONJUR, MPF, MPPR, MPRJ, MPSP, SLTI/MPOG, STN/MF e TCU

²²⁸ FEDERAL, Ministério Público. **Ranking Nacional da Transparência**, 2016.

²²⁹ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília: Diário Oficial da União, 5 maio 2000.

²³⁰ Trata-se da “Métrica ENCCLA de Transparência”. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/pontuacao/metrica-enccla.xls>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

conformidade com as especificações da Métrica ENCCLA.²³¹ Na primeira avaliação, em 2015, a nota média dos entes federativos brasileiros foi de 3,92, demonstrando o baixo cumprimento da legislação vigente.

Isto identificado, o Ministério Público Federal expediu cerca de 3.000 recomendações aos entes federativos indicando os pontos de descumprimento da legislação, concedendo o prazo de 120 dias para que fossem realizadas as adequações necessárias.²³² Ao fim do prazo, foi realizada nova avaliação com base no mesmo questionário e mesmas métricas.

Na segunda aferição, a média de notas subiu em cerca 30%, passando a ser de 5,14, o que indica o sucesso da ação. Contudo, como diversas recomendações não haviam sido cumpridas, o MPF ajuizou 2.109 ações civis públicas²³³, requerendo judicialmente o reconhecimento das irregularidades, com a consequente determinação judicial à adequação da disponibilidade das informações nos padrões exigidos.²³⁴

Nos casos em que não havia sido criado portal da transparência pelo ente federativo, no momento da segunda avaliação, as medidas tomadas pelo Ministério Público Federal foram mais incisivas: além da proposição de ação civil pública para obrigar judicialmente a disponibilização das informações legalmente exigíveis, foram (i) propostas ações civis públicas de improbidade administrativa em face dos prefeitos²³⁵, (ii) houve recomendação à União para que suspensão dos repasses de transferências voluntários²³⁶, e (iii) foi realizada representação à Procuradoria Regional da República pela prática de crime de responsabilidade pelos prefeitos.²³⁷

Após a segunda avaliação, realizada em 2016, não há notícia de que tenha sido realizada uma nova rodada de verificação do cumprimento da legislação de transparência com os parâmetros definidos em conjunto pela ENCCLA. Ainda assim, os resultados obtidos naquele período são bastante expressivos:

²³¹ FEDERAL, Ministério Público. **Mapa da Transparência**, 2016.

²³² A expedição de recomendações pelo Ministério Público Federal tem fundamento no inciso XX do art. 6º da Lei Complementar nº 75/2003. BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Brasília: Diário Oficial da União, 21 maio 1993.

²³³ Algumas das decisões liminares proferidas nestas ações civis públicas estão disponíveis em <https://onedrive.live.com/?authkey=%21AFA4O3an2hn_6sg&id=C23B1A59129A05FA%2114594&cid=C23B1A59129A05FA>. Acesso em 4 jun. 2016.

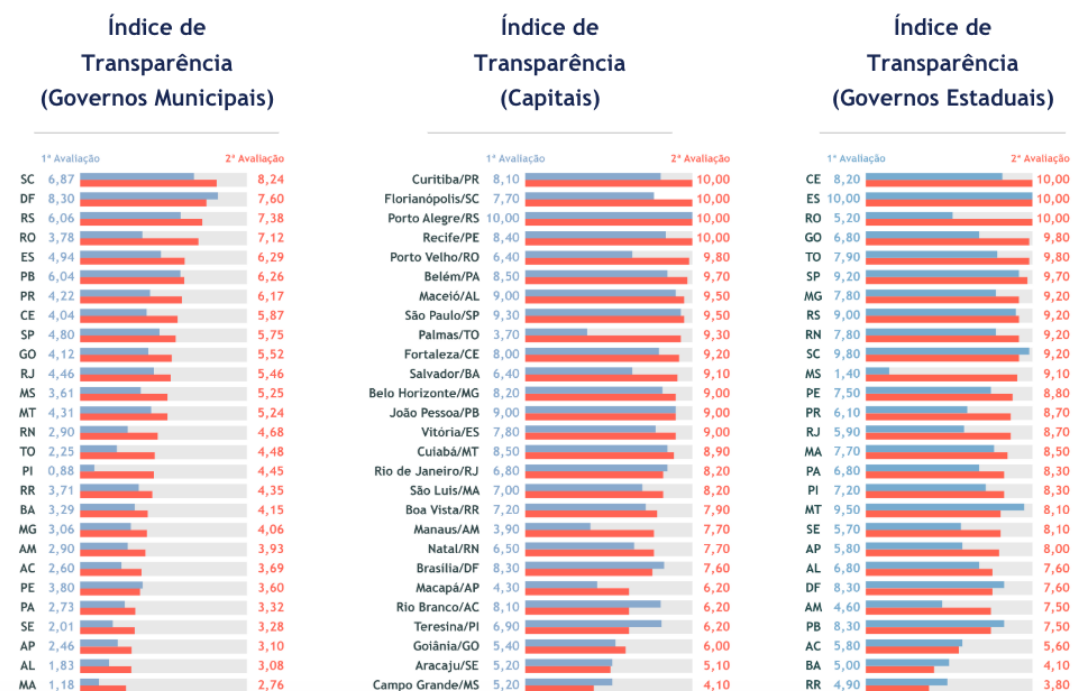
²³⁴ FEDERAL, Ministério Público. **Ranking Nacional da Transparência**, 2016.

²³⁵ Estas ações de improbidade administrativa foram propostas com fundamento nos incisos II e IV do art. 11 da Lei nº 8.429/92.

²³⁶ Fundamentou-se esta ação com base no 73-C da Lei Complementar nº 101/2000.

²³⁷ O crime citado é o disposto no inciso XIV do artigo 1º do Decreto-Lei nº 201/1967. BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro 1967. Brasília: Diário Oficial da União, 27 fev. 1967.

Figura 2: Índice de Transparência (Governos Municipais)



Fonte: Ministério Público Federal²³⁸

Verifica-se, assim, que esta ação foi bem-sucedida e alcançou de modo satisfatório seus fins: a atuação foi coordenada entre os entes participantes da ENCCLA e padronizada, garantindo isonomia no tratamento aos diversos entes federativos. Além disso, utilizou-se de instrumentos jurídicos à disposição do Ministério Público Federal para obrigar os entes avaliados a se conformarem à legislação vigente. Esta coordenação de instrumentos jurídicos extrajudiciais e judiciais proporcionou expressiva melhoria no nível de transparência dos entes federativos.

4.4.2.2 Ação 02/2016: criação do aplicativo “As diferentes”

A Ação 02/2016²³⁹, definida na plenária da ENCCLA realizada em 2015, tinha por objetivo a criação de instrumentos de participação social efetiva. Mais do que isso: pretendia-se fomentar a transparência ativa, ampliando as possibilidades de monitoramento pela sociedade civil dos recursos repassados aos entes federativos.

²³⁸ Ministério Público Federal. **Resultados**, 2016.

²³⁹ Ação 2/2016: Fomentar a participação social através de instrumentos de transparência ativa para monitoramento das formas de transferência de recursos federais.

Para atingir esta meta, foi lançada licitação pelo Ministério da Justiça e órgãos ligados ao ENCCLA, na modalidade concurso, tendo por objeto “o desenvolvimento de solução de software voltada à participação e ao controle social sobre transferências”.²⁴⁰ Mais especificamente, esperava-se que o aplicativo criado fosse capaz de traduzir “dados de convênios e transferências para uma linguagem acessível ao cidadão”, e permitir que o cidadão selecione informações relevantes ao seu cotidiano, ampliando a participação e fiscalização dos cidadãos na execução direta de políticas públicas financiadas por meio de transferências e convênios, e de permitir o uso, pelo governo, da informação gerada. Por fim, objetivou-se promover “maior permeabilidade da gestão pública ao desenvolvimento livre e colaborativo”.²⁴¹

Foram inscritos cerca de 50 projetos distintos, e três deles se classificaram para fase final, tendo sido avaliados conforme os critérios de (i) qualidade da ideia, (ii) implantação da ideia, (iii) potencial de enfrentamento da corrupção e (iv) potencial de promoção de atuação conjunta entre sociedade e Estado.

Ao fim, foi selecionado para desenvolvimento o projeto do aplicativo “as diferentes”. O aplicativo permite que cidadãos e órgãos de controle verifiquem se o volume de recursos federais recebidos por municípios foi elevado, médio ou baixo, tomando como parâmetro a média de aporte de recursos de dez outros municípios com características semelhantes em termos sociais, demográficos e econômicos. Assim, objetiva-se que os cidadãos avaliem se os gastos do município são normais ou extraordinários.

Ao abri-lo, seleciona-se a cidade de escolha, e imediatamente se permite aferir se os investimentos em diversas áreas como educação e saúde são semelhantes a outras cidades com as mesmas características, ou não. Além disso, é possível acessar os dados de cada convênio firmado entre a União e aquele município, tendo acesso aos seus detalhes. Caso o cidadão perceba alguma incompatibilidade entre os dados apresentados e a efetiva implementação de alguma das iniciativas especificadas, pode, inclusive por meio do aplicativo, acionar um órgão de controle.²⁴²

²⁴⁰ BRASIL. **Concurso nº 1 de 2016**. Brasília: Diário Oficial da União, 29 fev. 2016. Como condição de participação, era necessário que a equipe fosse composta por até 5 membros, todos com idade superior a 18 anos, sendo ao menos uma mulher.

²⁴¹ Ministério da Justiça. **Edital e orientações – LabPi**, 2016.

²⁴² ANDRADE, Nazareno. **As diferentes**, 2016.

Contudo, não há notícia de campanha de divulgação do aplicativo. Além disso, ele está indisponível na loja oficial para celulares com sistema operacional iOS.²⁴³ Esses dois fatores combinados levam a deduzir um baixo alcance da ferramenta junto aos cidadãos.

4.4.2.3 Meta 02/2005: Implementação do Cadastro Nacional de Clientes do Sistema Financeiro (CCS)

Criado com o objetivo de unificar as informações de correntistas, facilitando a rápida identificação dos usuários do sistema financeiro,²⁴⁴ a Meta 02/2005²⁴⁵ da ENCCLA está diretamente ligada à detecção de crimes de lavagem de dinheiro.

O responsável pela implementação da meta, o Banco Central do Brasil, aprovou a Circular nº 3.287²⁴⁶ em reunião da Diretoria Colegiada, a fim de dar efetivo cumprimento ao que estava prescrito no art. 3º da Lei nº 10.071/2003. A lei havia designado a obrigação de o Banco Central manter “registro centralizado formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores”.²⁴⁷ A atuação de ENCCLA, neste sentido, foi voltada a impulsionar a implementação daquilo que já estava previamente estabelecido em lei.

A realização deste cadastro era imprescindível para dar maior celeridade às investigações relacionadas a crimes de lavagem de dinheiro. A partir deste cadastro, as autoridades legítimas poderiam requerer informações quanto à instituição financeira em que estão mantidos os bens, direitos e valores de determinado correntista ou seu representante legal ou convencional.²⁴⁸

O sistema funciona por meio da disponibilização dessas informações, pelas instituições financeiras, sobre início e término de relacionamento²⁴⁹ de clientes com estas

²⁴³ A informação divulgada oficialmente é de que de fevereiro de 2017 em diante, o aplicativo estaria disponível nas lojas oficiais (*Google Play* e *App Store*). Contudo, o aplicativo só foi encontrado no *Google Play*, estando indisponível para usuários de iOS.

²⁴⁴ O objetivo, especificamente, era o de “O CCS deve permitir a indicação, com segurança, tempestividade, confiabilidade e alto grau de automação, de onde os clientes de instituições financeiras mantêm contas corrente, de poupança, de investimento, de domiciliado no exterior e outros bens, direitos e valores, diretamente ou por seus representantes legais e procuradores”. Banco Central do Brasil. **CCS – Cadastro de Clientes do SFN: Orientação Técnica**, 2008. p. 5.

²⁴⁵ Meta 2/2005: Implementar o “Cadastro Nacional de Correntistas (CCS)

²⁴⁶ BRASIL. Circular nº 3.287, de 21 de julho de 2005.

²⁴⁷ BRASIL. Lei nº 10.701, de 9 de julho de 2003. Brasília: Diário Oficial da União, 10 jul. 2003.

²⁴⁸ Banco Central do Brasil. **Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS)**.

²⁴⁹ O início de relacionamento se dá pela disponibilização, pelo cliente ou seu representante, de bens, direitos ou valores que são mantidos ou administrados pela instituição financeira. Já o término do

respectivas instituições. Em síntese, são fornecidos os dados de identificação do correntista e de seus representantes legais ou procuradores, de quais instituições financeiras mantém o ativo ou investimentos daquele correntista, qual a natureza do bem,²⁵⁰ e a data de início e, se for o caso, término do relacionamento.²⁵¹ O Banco Central do Brasil recebe estas informações e as organiza, formando o Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS-BACEN).

Quando verificado que estas informações são relevantes em investigação, ou por outro fator, em razão de um convênio firmado entre o Conselho Nacional de Justiça e o Banco Central do Brasil, basta o envio de um ofício eletrônico pelo Poder Judiciário ao Banco Central do Brasil com a respectiva requisição.²⁵²

Atualmente, o Cadastro contém informações de 361.728.179 cadastros ativos, vinculados a 155.774.184 CPFs e 11.177.628 de CNPJs. Há registro, também de 192.348.959 cadastros inativos, correspondentes a 7.622.115 de CPFs e 4.777.595 de CNPJs,²⁵³ o que indica o efetivo cumprimento da meta estabelecida em 2005, cuja estrutura se mantém até o momento.

4.4.2.4 Meta 04/2008 e Ação 20/2009: Padronização da forma de solicitação/resposta de quebras de sigilo bancário e o Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA)

A Meta 04/2008²⁵⁴ e Ação 20/2010²⁵⁵ são apresentadas conjuntamente pelo fato de a própria ENCCLA combiná-las na apresentação de seus principais resultados. Estas ações constituem o quarto item dos maiores êxitos da Estratégia no âmbito da prevenção, detecção e punição.

As metas estão relacionadas à promoção de celeridade nas quebras de sigilo bancário, proporcionada inclusive pelo Cadastro Nacional de Clientes do Sistema Financeiro, citado anteriormente.

relacionamento ocorre quando o cliente passa a não ser mais titular daqueles bens, direitos ou valores, ou quando eles são retirados da manutenção ou administração da instituição financeira.

²⁵⁰ A informação quanto à natureza do bem só é fornecida se for realizado requerimento detalhado. Banco Central do Brasil. **Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional: Manual do Usuário.**

²⁵¹ Banco Central do Brasil. **FAQ - Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS).**

²⁵² Conselho Nacional de Justiça. **Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS-BACEN).**

²⁵³ Banco Central do Brasil. **Estatística de Relacionamentos e de CPFs e CNPJs Envolvidos**, 2018.

²⁵⁴ Meta 4/2008: Padronizar a forma de solicitação e resposta de quebras de sigilo bancário e respectivos rastreamentos.

²⁵⁵ Ação 20/2010: Disponibilizar e disseminar a utilização da tecnologia para análise dos extratos de quebra de sigilo bancário na forma do layout constante do Memorando de Instrução MI 001-ASSPA/PGR.

O Banco Central do Brasil, a partir do que havia sido deliberado na plenária da ENCCLA, lançou a Carta-Circular nº 3.454/2010²⁵⁶, estabelecendo o leiaute que deve ser utilizado para prestar as informações referentes à “identificação e o registro de operações de depósitos em cheque e de liquidação de cheques depositados em outra instituição financeira, bem como de emissões de instrumentos de transferência de recursos”, conforme disposto na Circular nº 3.290/2005.²⁵⁷

A Carta-Circular nº 3.454/2010 é um documento técnico que especifica detalhadamente como devem ser prestadas informações protegidas pelo sigilo bancário quando solicitadas por autoridades legitimadas, especialmente por membros do Poder Judiciário.

Após a definição do leiaute pelo BCB, o Conselho Nacional de Justiça emitiu a Instrução Normativa nº 3/2010,²⁵⁸ em alinhamento ao que havia sido estabelecido, para que as autoridades judiciais utilizassem, nos seus requerimentos para o Banco Central do Brasil, dos padrões definidos na Carta-Circular 3.454/2010.

A instrução normativa especifica, em seus considerandos, as razões para estabelecimento de um padrão único para requerimento e de prestação de informações de sigilo bancário. Elas estão relacionadas, essencialmente, à redução do tempo de disponibilização das informações requeridas pelo Poder Judiciário e à profissionalização na análise dos dados pelas partes e pelas próprias autoridades judiciais.

Claro, porém, que a estrita uniformização não seria suficiente para resolver o longo período de espera entre a solicitação de informações e sua respectiva prestação.

Para otimizar esta ação, em período concomitante, foi desempenhada a Ação 20/2009, que resultou no desenvolvimento do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA), um “conjunto de processos, módulos e normas para tráfego de dados bancários entre instituições financeiras e órgãos governamentais”.²⁵⁹

Este sistema consiste numa interação entre os dados constantes no Clientes do Sistema Financeiro Nacional, e dados protegidos pelo sigilo bancário. Permite-se que as autoridades acessem o sistema e cadastrem a investigação financeira em operação. Este cadastro permite o envio de uma solicitação padrão ao Poder Judiciário, que, autorizando a quebra de sigilo, resulta

²⁵⁶ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Carta-circular nº 3.454, de 14 de junho de 2010.

²⁵⁷ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular nº 3.290, de 1 de setembro de 2005.

²⁵⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Instrução Normativa nº 3, de 9 de agosto de 2010.

²⁵⁹ Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA)**.

no envio da solicitação dos dados às instituições financeiras. Uma vez disponibilizado, isso gera um relatório, encaminhado à autoridade solicitante.

Esta arquitetura de automatização tem como efeito prático o aumento de agilidade no atendimento às requisições e correspondente ganho de eficiência nas investigações orquestradas pelos órgãos de controle.

Deve-se, contudo, ter cautela em relação ao otimismo gerado pelo ganho de eficiência. É possível que esta automatização tenha como consequência colateral a facilitação excessiva ao acesso de dados protegidos por um motivo jurídico relevante: o direito à privacidade.

4.4.2.5 Meta 16/2006: o Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro

As investigações dos crimes que envolvem lavagem de dinheiro e atos de corrupção, em geral, são compostas pela análise de um volume elevado de dados bancários, telefônicos e fiscais, abrangendo um extenso período de tempo. Para que esta análise pudesse ser realizada de modo dinâmico e célere, resolveu-se adicionar às investigações o uso de tecnologias para processar estas informações.²⁶⁰

Este era o objetivo estabelecido na Meta 16/2006 da ENCCLA,²⁶¹ que resultou na criação, em 2007, do Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro – LAB-LD²⁶². O primeiro laboratório foi implementado no Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), e foi resultado de um convênio firmado entre o Ministério da Justiça e do Banco do Brasil.²⁶³

Em razão da importante melhoria que o LAB-LD promoveu na análise dos dados levantados nas investigações orquestradas no âmbito do Ministério Público Federal e da Polícia Federal, este modelo passou a ser replicado nos demais entes da federação, tendo sido criados diversos outros laboratórios nos mesmos moldes do LAB-LD fundado em 2007.

²⁶⁰ Ministério da Justiça. **LAB-LD:** Laboratório de tecnologia contra lavagem de dinheiro.

²⁶¹ Meta 16/2006: Implantar laboratório-modelo de soluções de análise tecnológica de grandes volumes de informações para difusão de estudos sobre melhores práticas em hardware, software e adequação de perfis profissionais.

²⁶² O resultado, segundo a ENCCLA, foi: Criação do Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro e replicação do modelo nas unidades da federação nas unidades de federação com a formação de uma rede integrada de tecnologia, voltada para o enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro – otimização das investigações e ações penais, simplificando a análise de dados de grande volume.

²⁶³ Ministério da Justiça. **LAB-LD:** Laboratório de tecnologia contra lavagem de dinheiro.

Em 2014, para padronizar a atuação dos diversos laboratórios já existentes, foi editada Portaria SNJ nº 242/2014²⁶⁴ criando a Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia (Rede-Lab), e estabelecendo seus objetivos, diretrizes e princípios.

A coordenação da Rede-Lab ficou sob o encargo do LAB-LD do DRCI, e objetiva o (i) desenvolvimento e aplicação de métodos e técnicas relacionadas à análise de dados, especialmente quando existentes em grande volume, (ii) estudo e difusão de boas práticas na produção de informação, (iii) apoio ao uso de tecnologias para análise de grande volume de dados nos demais laboratórios, e o (iv) aprimoramento e atualização das tecnologias utilizadas para análise dos dados e produção de informação, por meio da promoção de pesquisa e angariação de novos métodos e técnicas.

Atualmente, há 45 unidades de Laboratórios de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro devidamente implementadas e em funcionamento, e outras 13 unidades em fase de instalação, totalizando 58 unidades distribuídas em todos os 26 estados e no Distrito Federal.²⁶⁵

4.4.2.6 Meta 23/2006: Delegacias Especializadas em Crimes Financeiros na Polícia Federal

Na plenária realizada em 2006, a ENCCLA definiu como uma de suas metas a criação de delegacias especializadas na repressão a crimes financeiros em todas as regiões onde já estivesse implementada vara federal especializada em crimes contra o sistema financeiro e lavagem de dinheiro: tratava-se da Meta 23/2006.²⁶⁶

Ainda em 2005, o Diretor Geral do Departamento de Polícia Federal enviou ao Ministro da Justiça o Ofício nº 388/2005 requerendo a disponibilização de 24 funções gratificadas, que seriam utilizadas para implementação das delegacias especializadas. A solicitação, em seguida, foi encaminhada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por meio do Ofício nº 841/SE/MJ.

Posteriormente, ainda que com atraso,²⁶⁷ houve a implementação de delegacias especializadas em repressão a crimes financeiros. A atribuição delas se refere substancialmente a operacionalizar as atividades policiais relativas à recuperação de ativos nacionais enviados

²⁶⁴ SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. Portaria nº 242, de 29 de setembro de 2014. Brasília.

²⁶⁵ Ministério da Justiça. **LAB-LD**: Laboratório de tecnologia contra lavagem de dinheiro.

²⁶⁶ Meta 23/2006: Criar, no âmbito do Departamento de Polícia Federal, delegacias de repressão de crimes financeiros em todas as superintendências regionais e núcleos nas demais delegacias onde houver Varas Federais especializadas no processo e julgamento dos crimes contra o Sistema Financeiro e lavagem de dinheiro.

²⁶⁷ O relatório da plenária da ENCCLA de 2007 indica que a meta 23/2006 não havia sido cumprida.

ilicitamente ao exterior, à investigação de crimes praticados contra o Sistema Financeiro Nacional, aos crimes de lavagem de dinheiro, de ocultação de bens e valores. Ainda, é de sua competência atuar na investigação de crimes previstos em tratados e acordos internacionais cuja repercussão seja interestadual ou internacional.²⁶⁸

Não há, porém, informação de que foram instaladas delegacias em todas os locais em que há vara federal especializada em crimes contra o Sistema Financeiro e lavagem de dinheiro, como definido na meta.

4.4.2.7 Meta 24/2005: estruturação do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas

O Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas – GNCOC foi criado em 2002, por articulação do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. A iniciativa foi desencadeada pelo assassinato do promotor de Justiça de Minas Gerais Francisco José Lins do Rêgo Santos, em 25 de janeiro de 2002.²⁶⁹

O grupo tem por objetivo a articulação entre os Ministérios Públicos dos diversos estados e o federal, e demais órgãos de investigação e combate ao crime organizado, como as polícias civil, militar, rodoviária e federal, a Agência Brasileira de Inteligência.²⁷⁰

Em 2005, a ENCCLA, em plenária, decidiu explorar a organização já existente e reestruturá-la, com o objetivo de promover maior profissionalização dos agentes envolvidos e integração entre os ministérios públicos estaduais e o Federal.²⁷¹ Para isso, foi promovido o Curso de Capacitação para o Combate à Lavagem de Dinheiro para Procuradores da República e promotores de todos os estados, espaço em que foram debatidos casos enfrentados pelos órgãos e proporcionada troca de experiência entre as burocracias. No curso, foram elaborados relatórios sobre procedimentos, inquéritos e processos relacionados à apuração do crime de lavagem de dinheiro, para que seja formado um banco de dados geral sobre o assunto.²⁷²

²⁶⁸ DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. Instrução Normativa nº 13, de 15 de junho de 2005. Brasília.

²⁶⁹ Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. **Histórico**, 2013.

²⁷⁰ Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. **Atuação**, 2013.

²⁷¹ Meta 24/2005: Apresentar, ao GGI-LD, estratégia de integração dos Ministérios Públicos Estaduais e da União em atividades relacionadas aos crimes financeiros.

²⁷² Estratégia Nacional de Combate à Corrupção. **Relatório III Reunião Plenária ENCCLA 2005 - 2006**. [S. L.]: [S. E.], 2005.

O GNCOC, atualmente, é composto por três frentes de atuação: o Grupo Operacional, responsável por desenhar as operações que serão desenvolvidas pelos ministérios públicos de modo integrado, o Grupo Estruturante, o qual está incumbido da padronização da forma de atuação no combate ao crime organizado, da realização de diagnóstico da situação brasileira no combate ao crime organizado, e da promoção de pesquisas a serem utilizadas para estruturar as operações empreendidas pelo Grupo Operacional. Por fim, há a Escola Nacional do GNCOC, que capacita e qualifica os agentes públicos para o enfrentamento ao crime organizado e à corrupção.²⁷³

4.4.2.8 Meta 6/2005: Informatização das declarações de porte e valores do ingresso e saída do País

A Resolução nº 2.524 do Banco Central do Brasil²⁷⁴ estabeleceu, com fundamento no parágrafo 2º do art. 65 da Lei nº 9.069/1995²⁷⁵, as condições para declaração de porte e de transporte de moeda nacional e estrangeira. Mais especificamente, estabelece a obrigação das pessoas físicas apresentarem à Receita Federal, no seu ingresso ou saída do País, declaração quanto ao valor em espécie que estiver portando, quando superior a R\$ 10.000,00.

Para dinamizar esta declaração, facilitando o trabalho de fiscalização e processamento de dados, foi estabelecida a Meta 6/2005²⁷⁶, objetivando a informatização dessas declarações.

A Receita Federal do Brasil, então, criou um sistema eletrônico no qual as pessoas físicas pudessem, antecipadamente, declarar os valores que seriam trazidos ou levados em viagens internacionais. Trata-se da Declaração Eletrônica dos Bens dos Viajantes – e-DBV, disponível no sítio da Receita Federal.

O sistema atualmente pode ser acessado pelo sítio eletrônico da Receita Federal, ou pelo aplicativo Viajantes. Os viajantes podem, por meio do sistema, preencher os valores que pretendem trazer ao País e pagar antecipadamente os tributos incidentes. Assim, quando entrar no Brasil com os bens, basta apresentar a declaração já preenchida, e o comprovante de quitação.²⁷⁷

²⁷³ Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. **Estrutura do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCOC)**, 2013.

²⁷⁴ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 2.524, de julho de 1998. Brasília.

²⁷⁵ BRASIL. Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995. Brasília: Diário Oficial da União, 30 jun. 1995.

²⁷⁶ Meta 6/2015: Informatizar as declarações de porte de valores (Resolução CMN 2.524/98).

²⁷⁷ Subsecretaria de Aduana e Relações Internacionais. **O que é e-DBV**, 2017.

Do mesmo modo, os viajantes que irão sair do País precisam preencher os valores que pretendem levar consigo, informando o meio de transporte, quantia em espécie, origem e destino da viagem. Isso gera um extrato de declaração, que deve ser apresentado à fiscalização aduaneira.²⁷⁸

Essas informações são disponibilizadas à Polícia Federal, ao Banco Central do Brasil e ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras, contribuindo para a integração dos sistemas de controle e para a produção e análise de dados relativos à saída e entrada de valores em espécie.²⁷⁹

4.4.2.9 Meta 7/2005: Rol de culpados da Justiça Federal e ampliação às justiças estaduais

O Código de Processo Penal previa, no inciso II do art. 393, a existência do Rol de Culpados, lista na qual deveria constar todas as pessoas condenadas em ação penal, ainda que por decisão recorrível.

O Conselho de Justiça Federal, com o intuito de dar efetividade ao previsto em lei, editou a Resolução nº 408/CJF²⁸⁰, na qual se determina que a lista de culpados deveria se tornar eletrônica, disponibilizada apenas a magistrados e a servidores devidamente autorizados. O sistema seria alimentado com informações dos próprios juízes, que deveriam adicionar as informações de novos culpados a cada decisão condenatória.

A Meta 7/2005²⁸¹ da ENCCLA se referia justamente à devida implementação da norma estabelecida pelo Conselho da Justiça Federal, resultando na criação do Rol Eletrônico de Culpados, padronizado e integrado entre os Tribunais Regionais Federais do País.

Em 2009, o Conselho Nacional de Justiça firmou Termo de Cooperação Técnica com o Conselho de Justiça Federal para criação do Registro Unificado do Rol Nacional dos Culpados, disponibilizado aos magistrados de todo o País. Assim, juízes de qualquer localidade têm acesso às informações dos pacientes, o que pode ser determinante para concessão ou não de uma pena alternativa.²⁸²

²⁷⁸ Subsecretaria de Aduana e Relações Internacionais. **Elaborando uma Declaração de Saída de Valores**, 2016.

²⁷⁹ Estratégia Nacional de Combate à Corrupção. **Relatório III Reunião Plenária ENCCLA 2005 - 2006**. [S. L.]: [S. E.], 2005.

²⁸⁰ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Resolução nº 408, de 20 de dezembro de 2004. Brasília.

²⁸¹ Meta 7/2005: Criar, em meio eletrônico, o rol de culpados da Justiça Federal, de 1º e 2º graus.

²⁸² Conselho Nacional de Justiça. **CNJ criará Cadastro Nacional de Apenados**.

Com a revogação do art. 393 do CPP Lei nº 12.403/2011, alinhado à jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal no sentido de vedar a inclusão de condenados por decisões recorríveis ao Rol de Culpados²⁸³, firmou-se a obrigação de somente incluir aqueles condenados por decisão transitada em julgado.

4.4.2.10 Ação 6/2017: Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção (PNPPC)

Verificando a importância e necessidade de promover ações preventivas à corrupção, especialmente relacionadas ao fomento a uma cultura de honestidade, foi definida a Ação 6/2007²⁸⁴, com a consequente criação do Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção (PNPPC).

O PNPPC tem seu funcionamento concentrado em três pilares. O primeiro se refere à campanha “Todos Juntos Contra a Corrupção”, já o segundo se relaciona à formação de um banco de propostas de prevenção à corrupção primeira, e o terceiro à formação de uma rede colaborativa formada por universidades, associações, organizações não-governamentais, empresas e por órgãos estatais.²⁸⁵

A campanha “Todos Juntos Contra a Corrupção” tem como objetivo promover reflexão dos cidadãos sobre o problema da corrupção, levando a uma tomada de consciência das próprias atitudes cotidianas, evitando a prática do que se chama de “microcorrupção”. Além disso, pretende-se despertar a atenção dos cidadãos ao que ocorre no seu entorno, promovendo a cidadania ativa. Quer-se com isso fazer com que os brasileiros avaliem negativamente os atos de corrupção e denunciem às autoridades, possibilitando a utilização dos instrumentos jurídicos já existentes para punir os infratores. Em síntese, o mote da campanha é fomentar a ideia de que “não há nada mais transformador do que ser honesto onde predomina a corrupção”.²⁸⁶

Já o banco de propostas, segundo pilar de atuação do Programa, foi formado a partir de um Chamamento Público de propostas que tratassem de formas de prevenção primária à corrupção.²⁸⁷ As propostas poderiam consistir em qualquer ação já implementada ou mesmo

²⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC nº 69696. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 18 de dezembro de 1992. **Diário da Justiça**. Brasília, 1 out. 1993.

²⁸⁴ Ação 6/2017: Consolidar propostas de prevenção à prática da corrupção fomentando a integridade social e a educação para a cidadania.

²⁸⁵ Conselho Nacional do Ministério Público. **Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção**, 2018.

²⁸⁶ Conselho Nacional do Ministério Público. **A Campanha**, 2018.

²⁸⁷ Segundo a definição do próprio Programa, prevenção primária se refere a “educar pra ser um cidadão honrado, honesto, o tempo todo e em todos os lugares, em casa, na rua, no trabalho e principalmente, na

uma ideia de como poderia ser promovido o ideal de integridade, e deveriam ser inscritas por meio de formulário digital.

Estas ideias passaram por um processo de seleção com base em diversos critérios como clareza da ideia, lógica na sequência das etapas, factibilidade dos custos totais, compatibilidade de indicadores de efetividade com resultados esperados. A cada um dos critérios, era estabelecida uma pontuação, que, considerado o peso atribuído a cada um, totalizaria 135 pontos. Os projetos que alcançassem 60% da pontuação seriam incluídos no banco de propostas. Aqueles que atingissem 90% da pontuação, além de serem incluídos no banco de propostas, ganhariam o Selo Pró-Íntegro 2018.²⁸⁸

Foram consideradas 58 propostas. Destas, 24 foram excluídas por não tratarem de prevenção primária à corrupção, e 8 por terem alcançado pontuação inferior a 60%. Assim, foram selecionados 26 projetos para compor o banco de propostas. O resultado definitivo foi disponibilizado em 17 de novembro de 2017.²⁸⁹ Até o momento, porém, os projetos não estão disponibilizados.

O terceiro eixo – rede colaborativa – é formado a partir da interação entre os dois primeiros, a campanha contra a corrupção e o banco de propostas. O projeto consiste em unir entes estatais, organizações não-governamentais, empresas e universidades em uma rede de apoio aos projetos escolhidos para compor o banco de propostas. Eles serão os responsáveis por implementar os projetos nas suas organizações, ou até mesmo financiar a execução dos projetos certificados com o Selo Pró-Íntegro.²⁹⁰

Não há no sítio eletrônico oficial do Programa qualquer notícia da implementação de algum dos projetos selecionados. Acredita-se que como se trata de uma iniciativa recente, o Programa esteja ainda em fase de implementação e, por isso, não tenham sido disponibilizados os projetos selecionados para compor o banco de propostas, e ainda não haja resultado concreto de execução de qualquer um deles pela rede de colaboradores.

4.4.3 Avanço e aperfeiçoamento das normas

política, fazendo o certo e cobrando que o certo seja feito.” Conselho Nacional do Ministério Público. **Chamamento Público**, 2018.

²⁸⁸ CORRUPÇÃO, Programa de Prevenção Primária à. **EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO nº 01/2017**.

²⁸⁹ Programa de Prevenção Primária à Corrupção. **EDITAL nº 3/2017**.

²⁹⁰ Conselho Nacional do Ministério Público. **Rede Colaborativa**.

Por fim, são disponibilizados os principais resultados alcançados pela ENCCLA em relação ao que se denominou “avanço e aperfeiçoamento das normas”. Trata-se de uma atuação tanto em termos de sugestões e pressão para ocorrência de alterações em leis, quanto realização de mudanças normativas infralegais, realizadas pelos próprios órgãos que compõem a Estratégia, ou sugeridas por eles.

4.4.3.1 Meta 29/2004: Elaboração do anteprojeto de sindicância patrimonial

Conforme disposto no art. 13 da Lei de Improbidade Administrativa, a posse e exercício de cargo público está condicionada à apresentação, por aquele que almeja o cargo público, de declaração dos bens e valores que compõem seu patrimônio privado.²⁹¹ Esta declaração deve ser refeita anualmente, e na data em que o agente encerre seu vínculo com a administração.

Com o fim de regulamentar esta declaração e instituir a sindicância patrimonial, foi expedido o Decreto nº 5.483/2005.²⁹² Ele foi resultado do trabalho realizado a partir da definição da Meta 29/2004 da ENCCLA²⁹³, na qual foi designada a Controladoria-Geral da União como responsável pela redação do anteprojeto do decreto.

A inovação importante do decreto se refere à possibilidade instauração de sindicância patrimonial em três circunstâncias: (i) quando constatada incompatibilidade entre os proventos auferidos pelo declarante e sua evolução patrimonial, (ii) quando houver denúncia ou fundada notícia de enriquecimento ilícito²⁹⁴, ou (iii) em caso de comunicação, pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras²⁹⁵, de alguma operação suspeita. O procedimento, que deve tramitar sob sigilo, tem caráter estritamente investigativo, e objetiva verificar a existência de enriquecimento ilícito.

Ao fim do procedimento, deve-se informar o fato ao Ministério Público Federal, ao Tribunal de Contas da União, à Controladoria-Geral da União, à Secretaria da Receita Federal

²⁹¹ BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 3 jun. 1992. Estas sanções estão especificadas no art. 12 da lei. A obrigação está definido no art. 13 da referida lei.

²⁹² BRASIL. Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005. Brasília: Diário Oficial da União, 1 jul. 2005.

²⁹³ Meta 29/2004: Preparar instrumento normativo e campanha para orientar os órgãos públicos federais e estaduais a investigar sinais exteriores de riqueza e outros indícios de corrupção e lavagem de dinheiro apresentados por seus funcionários (sindicância patrimonial).

²⁹⁴ Conforme disposto no § 1º do art. 66 da Lei nº 13.502/2017. BRASIL. Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 3 nov. 2017.

²⁹⁵ Com fundamento no art. 15 da Lei nº 9.613/1998. BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 4 mar. 1998.

e ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras, para que, então, sejam tomadas as medidas consideradas cabíveis.

Deste modo, intenta-se viabilizar maior controle das mudanças patrimoniais dos agentes públicos, o que facilita, ao menos em tese, a detecção de indícios de cometimento de ilícitos pelos agentes, que tenham como consequência seu aumento de riquezas.

4.4.3.2 Meta 20/2007: Portaria Interministerial 127/08

A Meta 20/2007²⁹⁶ se refere à elaboração de anteprojeto de lei para admitir que órgãos de controle tenham acesso à documentação contábil das entidades contratadas pela Administração Pública, ampliando os meios de controle pelos órgãos competentes.

Embora a meta se refira à lei propriamente dita, e não a ato normativo, o acesso dos registros contábeis foi viabilizado por meio do disposto no inciso XX do art. 30 da Portaria Interministerial 127/2008.²⁹⁷ Nele se atribui a obrigação do conveniente ou do contratado adicionarem aos instrumentos de celebração de convênio, contrato de repasse ou termo de cooperação, celebrados por órgãos e entidades da administração pública federal, cláusula que disponha sobre a disponibilidade dos registros contábeis das instituições conveniadas aos órgãos de controle.

Importante mencionar que a Portaria citada não trata da obrigação de disponibilidade dos registros contábeis de todas as pessoas jurídicas de direito privado contratadas pela administração pública federal. Na verdade, considerando que contratos de repasses e termo de cooperação são celebrados exclusivamente entre pessoas jurídicas de direito público, o único caso regulamentado pela Portaria em que os registros contábeis serão disponibilizados aos órgãos de controle é de celebração de convênio, o que indica um escopo reduzido de incidência.

4.4.3.3 Meta 24/2006: Cadastro de entrada e saída de pessoas do território nacional

A Meta 24/2006²⁹⁸ foi definida com o objetivo de alterar a base de dados do ingresso e saída de brasileiros do País, ampliando o controle das fronteiras e mobilidade dos nacionais. Como resultado desta iniciativa foi formulado um novo sistema de Controle de Tráfego

²⁹⁶ Meta 20/2007: Elaborar anteprojeto de lei para permitir acesso dos órgãos de controle à documentação contábil das entidades contratadas pela Administração Pública.

²⁹⁷ BRASIL. Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008. Brasília.

²⁹⁸ Meta 24/2006: Recriar base de dados de saída e entrada de brasileiros do território nacional.

Internacional, implementado no âmbito do Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro (PROMASP), desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

O trabalho objetivou a adição de novos mecanismos de segurança ao passaporte brasileiro, e à criação de um sistema de controle digital dos passaportes, o Sistema de Controle de Tráfego Internacional, que viabiliza o registro de entrada e saída de brasileiros do País.²⁹⁹ Pode meio de sua utilização, realiza-se a coleta e armazenamento da identificação dos passageiros, objetivo da viagem, qual documento utilizado, datas de ingresso e saída do País, qual tipo de transporte foi utilizado, dentre outras informações.³⁰⁰

Deve-se notar que esta meta não se vincula a nenhuma alteração normativa, embora esteja presente nesta categoria conforme o disposto no arquivo com os principais resultados da ENCCLA.³⁰¹ Ainda que tenha havido posteriormente a mudança promovida pelo Decreto nº 5.978/2006³⁰², que se relaciona ao PROMASP, não se verifica correlação entre a mudança normativa e o objetivo estabelecido, o que permite concluir a inadequação desta meta na categoria de avanços normativos.

4.4.3.4 Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA) e a alienação antecipada de bens

O quarto principal resultado alcançado pela ENCCLA em termos de avanço e aperfeiçoamento das normas se refere a um conjunto de ações debatidas ao longo dos anos de plenária.³⁰³

A primeira delas que trata do tema da alienação antecipada de bens foi a Meta 15/2005³⁰⁴, que estabeleceu o objetivo de propor anteprojeto de lei que alterasse o Código de

²⁹⁹ Agência Brasil. **Serpro apresenta sistema de controle digital do novo passaporte brasileiro**, 2005.

³⁰⁰ CARVALHO, Paulo Roberto de Lima. **Sistema do tráfego internacional**: subsídio para as políticas públicas nos multissetores da trílice esfera governamental. 2015. 144 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Planejamento e Políticas Públicas, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2015. p. 73.

³⁰¹ Secretaria Executiva da ENCCLA. **Principais resultados**, 2018.

³⁰² BRASIL. Decreto nº 5.978, de 4 de dezembro de 2006. Brasília. O decreto trata dos diferentes documentos de viagem e de suas condições para obtê-los.

³⁰³ O resultado se constitui como a “Criação do Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA), gerido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o fomento à alienação antecipada de bens, resultando no aprimoramento do instituto, posteriormente modificado pela Lei 12.683/12 e Lei 12.694/12 - maior efetividade no corte dos fluxos financeiros das organizações criminosas”.

³⁰⁴ Meta 15/2005: Elaborar anteprojeto de lei de alteração do Código de Processo Penal e do Código Penal que dinamize os procedimentos de apreensão, arresto, seqüestro, destinação e alienação de bens,

Processo Penal e o Código Penal, incluindo a realização da venda destes bens antes do trânsito em julgado.

A norma que inaugurou este instituto foi a Lei nº 11.343, a Lei Antidrogas. No § 4º do art. 62 está prevista a possibilidade de alienação de certos bens apreendidos, como veículos, embarcações, aeronaves, maquinário e qualquer utensílio utilizado para cometimento do crime de tráfico de drogas. O problema é que sua utilização estava limitava a casos relacionados ao crime de tráfico de drogas.³⁰⁵

À época da definição objetivo, constatou-se a existência de proposição legislativa já em trâmite, que modificava a Lei de Lavagem de Dinheiro e ampliava a possibilidade de se promover alienação antecipada.³⁰⁶ O Projeto de Lei, convertido na Lei nº 12.683/2012³⁰⁷, definiu as possibilidades nas quais o magistrado pode autorizar a alienação de bens constritos, sejam elas reconhecidas de ofício, a requerimento do Ministério Público ou de parte interessada. Trata-se de duas hipóteses: a primeira se refere à situação em que o bem, por sua natureza, esteja sujeito à depreciação ou deterioração em qualquer grau, e a segunda à circunstância em que há dificuldade na manutenção do bem.

No mesmo ano de promulgação da Lei nº 12.683/2012, foi aprovado o PL nº 2.057/2007, resultando na Lei nº 12.694/2012. Pelo novo diploma, alterou-se o Código de Processo Penal, com a inclusão da possibilidade de alienação de bens nas hipóteses já especificadas na Lei nº 12.683/2012 (deterioração/deterioração do bem ou dificuldade de manutenção), e complementando-se detalhes que instrumentalizam sua utilização.

Já a criação do Sistema Nacional de Bens Apreendidos se deu a partir da iniciativa estabelecida na Meta 10/2008³⁰⁸ da ENCCLA. Desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça e lançado em 16 de dezembro de 2008, o sistema permite a reunião de dados de todos os bens apreendidos em processos criminais por todo o Brasil. Para isso, é necessário que o magistrado responsável pela ação judicial adicione as informações ao sistema, mantendo-o atualizado.

direitos e valores; institua a alienação antecipada para preservação do valor dos bens indisponibilizados, sempre que necessária; destine aos Estados e Distrito Federal os bens, direitos e valores cuja perda tenha sido decretada no âmbito dos processos de sua competência.

³⁰⁵ BRASIL. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 24 ago. 2006.

³⁰⁶ Trata-se do PLS 209/2003, proposto pelo Senador Antonio Carlos Valadares, e transformado na Lei Ordinária 12.683/2012. Câmara dos Deputados. **PL 3443/2008**.

³⁰⁷ BRASIL. Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 10 jul. 2012.

³⁰⁸ Meta 10/2008: Realizar levantamento de dados relativos a bens que foram objeto de medidas assecuratórias em órgãos do Poder Judiciário Federal e Estadual, para fins estatísticos e de registro no Cadastro Nacional de Bens Apreendidos.

O objetivo é que com a reunião destes dados seja possível avaliar melhores ações para evitar o desperdício destes bens, seja com sua manutenção, ou com sua deterioração sob custódia do Estado. Os dados levantados até 2011 indicavam que havia sido registrado até a época quantia de bens equivalente a R\$ 2.337.581.497,51.³⁰⁹

Na sequência, foi proposta a Ação 08/2012³¹⁰ objetivando o aprimoramento do Sistema para conectá-lo às informações de apreensão da Receita Federal, da DPF e de polícias civis. Acredita-se que esta ação não foi exitosa, uma vez que as informações disponíveis sobre o funcionamento do SNBA retratam apenas a disponibilidade de dados relativos a ações judiciais, sem qualquer menção à integração de sistemas.³¹¹

4.4.3.5 Meta 4/2006: Sistema de Fornecimento de Informações ao Poder Judiciário (Infojud)

O Sistema de Fornecimento de Informações ao Poder Judiciário (Infojud) foi desenvolvido como parceria entre o Poder Judiciário, representado pelo Conselho Nacional de Justiça, e a Receita Federal. O objetivo do sistema é permitir que magistrados, e servidores por eles autorizados, acessem dados mantidos pela Receita Federal com celeridade.

O objetivo da Meta 4/2006³¹² se referia à análise da possibilidade de ser criado um sistema eletrônico que informatizasse o acesso dos dados da Receita Federal a outros órgãos públicos, inclusive Ministério Público Federal e Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

Desta meta se resultou a criação do Infojud, limitado seu acesso, porém, ao Poder Judiciário. Para acessá-lo, é necessário que o tribunal ao qual o magistrado esteja vinculado tenha previamente incorporado o sistema à sua rotina. A partir disso, os magistrados e serventuários autorizados são cadastrados no sistema pelo próprio tribunal, e podem requerer à Secretaria da Receita Federal, pelo próprio sítio da Receita Federal, as declarações de pessoas físicas e jurídicas.³¹³

³⁰⁹ Conselho Nacional de Justiça. **Manual de bens apreendidos**. Brasília: CNJ, 2011. p. 32-39.

³¹⁰ Ação 08/2012: Aprimorar o Sistema Nacional de Bens Apreendidos – SNBA, integrando-o com as bases de apreensões da Receita Federal, do Departamento de Polícia Federal e de ao menos duas polícias civis.

³¹¹ Conselho Nacional de Justiça. **Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA)**.

³¹² Meta 4/2006: Apresentar relatório sobre a possibilidade de informatizar o acesso do Poder Judiciário, do Ministério Público Federal e do COAF às informações da Secretaria da Receita Federal.

³¹³ Conselho Nacional de Justiça. **Manual do Usuário**.

Antes do desenvolvimento do Infojud, era necessário que magistrados enviassem ofício à Secretaria da Receita Federal, pelo correio, para que fossem enviadas as informações requeridas. Do mesmo modo, a SRF respondia o ofício pelos correios, num processo que demorava, em média, 60 dias. Depois da implantação do sistema, as informações passaram a ser fornecidas imediatamente, pelo próprio sistema.³¹⁴

A ação, bastante elogiosa, não tangencia qualquer avanço legislativo, mas se limita à dinamização de uma prática que já existia e era consolidada. Em vez de se enviar ofício pelos correios, passou-se a utilizar um sistema informatizado, promovendo segurança e celeridade no repasse de informações. Assim, verifica-se que o resultado³¹⁵ obtido está inapropriadamente incluído no terceiro eixo de atuação da ENCCLA, enquanto deveria constar no segundo, referindo-se à melhora na detecção de práticas ilegais.

4.4.3.6 Meta 19/2007 e Ação 11/2013: Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspensas (CEIS)

Em 2007, conforme Meta 19/2007³¹⁶, definiu-se em plenária a responsabilidade da Controladoria-Geral da União instituir um cadastro que reunisse as informações das pessoas físicas e jurídicas declaradas inidôneas ou que estivessem proibidas de contratar com a administração. No ano seguinte, a Controladoria-Geral da União desenvolveu e instituiu o Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspensas (CEIS), reunindo as informações daqueles que estavam impedidos de contratar com a administração.³¹⁷

Já em 2012, por meio do art. 23 da Lei nº 12.846/2013, o CEIS foi legalmente mencionado, afirmando-se que deveria ser instituído pelo Executivo Federal, e alimentado com informações fornecidas por todos os entes federativos de todos os Poderes acerca das aplicações das sanções definidas nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993³¹⁸.

³¹⁴ Conselho Nacional de Justiça. **Tribunais começam a ter acesso online aos dados da Receita.**

³¹⁵ O resultado divulgado trata da “Informatização do acesso ao Poder Judiciário às informações da Receita Federal, com a criação do Sistema de Fornecimento de Informações ao Poder Judiciário (Infojud) - maior celeridade no fluxo de informações”.

³¹⁶ Meta 19/2007: Criar Cadastro Nacional de pessoas naturais e jurídicas declaradas inidôneas ou proibidas de contratar com a Administração Pública.

³¹⁷ Transparência e Controladoria-Geral da União. **Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas registra sete mil novas penalidades em 2016.**

³¹⁸ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília: Diário Oficial da União, 22 jul. 1993.

A Ação 11/2013³¹⁹, cuja responsabilidade de execução foi atribuída ao Tribunal de Contas da União, resultou na edição do Decreto nº 8.420/2015³²⁰, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013, a Lei Anticorrupção, e detalha a criação e implementação do Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspensas (CEIS).³²¹

Na regulamentação estabelecida no Decreto nº 8.420/2015, definiu-se que o sistema deve incluir as entidades que sofreram sanções de suspensão, inidoneidade e impedimento, ou qualquer outra que restrinja a entidade a participar de licitação ou celebrar contrato com a administração. Não são incluídas no CEIS as empresas que sofreram as sanções de advertência e multa previstas na Lei nº 8.666/1993. Além disso, devem ser incluídas no cadastro as entidades que sejam objetivamente responsabilizadas com base na Lei Anticorrupção, bem como as que desrespeitarem acordos de leniência.

O CEIS deve manter em seu registro uma série de informações sobre a empresa incluída, como sua razão social, número de CNPJ, fundamento legal da sanção aplicada, número do processo judicial ou administrativo que resultou na aplicação da sanção, datas de início e previsão do término de impedimento, quando couber, e nome do órgão que aplicou a penalidade.

O cadastro fica disponível no Portal da Transparência da União, e tem registro de 12.259 entidades sancionadas,³²² que devem ser excluídas do registro quando transcorrido o prazo de sanção aplicado, ou quando requerido pela entidade, desde que apresentada a publicação de reabilitação da pessoa jurídica, prova do cumprimento do acordo de leniência, reparação do dano causado ou pagamento da multa.

Objetiva-se com a manutenção deste cadastro a promoção de transparência e publicidade acerca dos que cometeram ilicitudes em face da administração, prejudicando, segundo certo entendimento, o interesse público. Ele se dirige tanto a cidadãos, como aos demais entes da administração pública, que antes de contratar com qualquer pessoa física ou jurídica, deve verificar se ela está legalmente habilitada. O CEIS, neste sentido, facilita o

³¹⁹ Ação 11/2013: Criar dispositivo legal que regulamente os cadastros de sanções administrativas, cíveis e penais e a obrigatoriedade de sua consulta, bem como definir requisitos de integração, aos cadastros, dos sistemas de gestão e controle.

³²⁰ BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 19 mar. 2015.

³²¹ Consta nos principais resultados da ENCCLA A “criação do Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas (CEIS), mantido pela Controladoria-Geral da União - publicidade, transparência e controle social”. Perceba-se que, no resultado, refere-se ao cadastro como aquele que inclui entidades inidôneas e suspeitas. Na verdade, conforme consta na lei e no decreto referidos, e nos demais sítios eletrônicos oficiais, trata-se do cadastro de entidades inidôneas e suspensas.

³²² Portal da Transparência. **Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS).**

trabalho do agente público, que pode verificar facilmente no Portal da Transparência se aquele licitante não tem qualquer sanção contra si.

4.4.3.7 Meta 28/2007: Cadastro Nacional de Entidades (CNEs/MJ)

A Meta 28/2007³²³ tratou da integração de dados disponíveis em diversos órgãos públicos que tivessem relação com as entidades do terceiro setor beneficiárias de recursos públicos. Estes dados deveriam ser adicionados ao Cadastro Nacional de Entidades, criado e mantido pelo Ministério da Justiça.

As organizações do terceiro setor, conforme disposto na Lei nº 91/1935³²⁴, poderiam ser qualificadas como de utilidade pública federal – UPF, desde que preenchidos certos requisitos. A qualificação era concedida por meio de decreto do Poder Executivo, a partir de solicitação realizada e processo no Ministério da Justiça, e eram obrigadas a prestar contas de sua atuação anualmente.

Era necessário o envio de uma série de documentos como comprovação de vínculo de dirigentes, envio de relatórios, expedição de certidão de regularidade, atualização cadastral, pedido de titulação, cancelamento de título³²⁵, que eram avaliadas no âmbito do Cadastro Nacional de Entidades, e, se estivesse adequado, concedia-se a certidão de regularidade de prestação de contas.³²⁶

A meta, em retrospectiva da ENCCLA, foi considerada integralmente cumprida, porque era possível acessar virtualmente, de forma pública, todos os dados cadastrais e relativos à prestação de contas das entidades qualificadas como de Utilidade Pública.³²⁷

O CNEs/MJ, entretanto, foi revogado em decorrência da promulgação da Lei nº 13.204/2015³²⁸, que revogou a Lei nº 91/1935, e, consequentemente, acabou com a concessão de títulos de Utilidade Pública Federal (UPF) a entidades do terceiro setor. Como o CNEs/MJ

³²³ Meta 28/2007: Integrar bancos de dados do MJ, do TCU, da CGU, do MPOG, do INSS e do CNAS sobre entidades do Terceiro Setor beneficiárias, diretas ou indiretas, de recursos públicos ao Cadastro Nacional de Entidades – CNEs/MJ, objetivando ampla e irrestrita publicidade, transparência e controle social.

³²⁴ BRASIL. Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 4 set. 1935.

³²⁵ Ministério da Justiça. **Comunicado**.

³²⁶ Ministério da Justiça. **Cadastro Nacional de Entidades Sociais – CNES**, 2018.

³²⁷ Estratégia Nacional de Combate à Corrupção. **Relatório V Reunião Plenária ENCCLA 2007 - 2008**. [S. L.]: [S. E.], 2008.

³²⁸ BRASIL. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 15 dez. 2015.

tratava essencialmente das prestações de contas relativas àquelas entidades qualificadas como de UPF, com o fim delas, o cadastro perdeu seu sentido.³²⁹

4.4.3.8 Metas 1/2006 e 5/2006: definição Pessoas Politicamente Expostas (PEPs) e regulamentação das obrigações do sistema financeiro em relação a elas

O Brasil ratificou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção em 2006, por meio do Decreto nº 5.687/2006. No art. 52 da Convenção, estabeleceu-se como obrigação aos países signatários que adotassem, conforme suas legislações internas, medidas para exigir das instituições financeiras que adotem sistemas mais rigorosos no escrutínio dos clientes que solicitem ou mantenham contas em nome de funcionários públicos.

Para dar mais efetividade ao trabalho das instituições financeiras, conforme a Convenção da ONU, ficou ao encargo dos Estados-parte que estabelecessem “diretrizes sobre o tipo de pessoas físicas ou jurídicas cujas contas as instituições financeiras que funcionam em seu território deverão submeter a um maior escrutínio, os tipos de contas e transações às quais deverão prestar particular atenção e a maneira apropriada de abrir contas e de levar registros ou expedientes relativos a elas”. Essas pessoas físicas ou jurídicas com maior *risco* de se envolverem em situações de corrupção são as denominadas “pessoas politicamente expostas”.

Assim, para especificar quem são estas pessoas e adotar mecanismos de controle financeiro, foi editada a Resolução nº 16/2007 do Conselho de Controle de Atividades Financeiras.³³⁰ São consideradas pessoas politicamente expostas, de acordo com a resolução, aquelas que, nos últimos cinco anos, tenham desempenhado algum cargo, emprego ou função pública relevantes, incluindo seus representantes, familiares e colaboradores mais próximos.

Mais especificamente, foram incluídos, nesta qualidade, os detentores de mandatos eletivos do Poder Executivo e Legislativo da União, os Ministros de Estado ou equiparado, os presidentes, vice-presidentes ou diretores das entidades da administração indireta vinculadas à União, dos ocupantes de cargo de Natureza Especial do Poder Executivo da União, e os que compõem o Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível 6, e equivalentes.

Além deles, integrava a lista os membros do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais Superiores, os integrantes do Conselho Nacional do Ministério Público, o

³²⁹

³³⁰ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. Resolução nº 16, de 28 de março de 2007. Brasília: Diário Oficial da União, 30 mar. 2007.

Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, o Procurador-Geral do Trabalho, o Procurador-Geral da Justiça Militar, os Subprocuradores-Gerais da República e os Procuradores-Gerais de Justiça dos estados e do Distrito Federal. Em relação ao Tribunal de Contas da União, incluíram-se os seus membros e o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

Quanto aos demais entes federativos, integram a lista os governadores de Estado e do Distrito Federal, os presidentes de Tribunal de Justiça, de Assembleia Legislativa e de Câmara Distrital, e os presidentes de Tribunal e de Conselho de Contas de Estado, de Municípios e do Distrito Federal. Por fim, estão incluídos os Prefeitos e Presidentes de Câmara Municipal de capitais de estados.

A Resolução nº 16/2007 foi revogada e substituída, em 2017, pela Resolução nº 29/2017³³¹, inovando no tema. Além das pessoas já mencionadas na resolução anterior, foram incluídos membros dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, os Procuradores-Gerais de Justiça dos estados e do Distrito Federal e os presidentes e tesoureiros nacionais de partidos políticos.

Em nível estadual, incluíram-se os secretários de Estado, deputados estaduais, presidentes de entidades da administração pública indireta estadual e distrital. No Poder Judiciário Estadual, incluíram os presidentes dos Tribunais de Justiça, Militares e de Conta.

No nível municipal, passaram-se a considerar como politicamente expostos todos os prefeitos e vereadores de municípios brasileiros, não se limitando a capitais. Além deles, incluíram os membros de Tribunais de Contas de Municípios.

A nova resolução definiu, também, que se consideram pessoas politicamente expostas aquelas que, no exterior, exerçam chefia de Estado ou governo, atuem como políticos de alto escalão, ocupem cargos governamentais, judiciários ou executivos de empresas públicas no alto escalão, sejam oficiais gerais ou, por fim, aqueles dirigentes de partidos políticos.

Em relação a estas pessoas, seus familiares, colaboradores e pessoas jurídicas das quais sejam sócios, as entidades reguladas pelo COAF – instituições financeiras – devem adotar procedimentos mais rigorosos de identificação. Mais especificamente, as instituições financeiras devem implementar em sua rotina métodos que permitam aferir a origem dos recursos obtidos por estas pessoas, e monitorar continuamente os negócios firmados por estas pessoas. É necessário, também, que as instituições financeiras obtenham autorização antecipada

³³¹ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. Resolução nº 29, de 7 de dezembro de 2017. Brasília: Diário Oficial da União, 18 dez. 2017.

do sócio administrador para dar andamento a qualquer relação negocial em trâmite com alguma pessoa politicamente exposta.

O descumprimento pelas instituições financeiras do disposto na Resolução 29/2017 implica, conforme explicitado na própria resolução, nas sanções estabelecidas no art. 12 da Lei nº 9.613/1998. Podem ser aplicadas sanção de advertência, multa pecuniária, inabilitação temporária para o exercício de cargo de administrador de instituição financeira por período não superior a 10 anos, ou, a mais gravosa, a pena de cassação ou suspensão para o exercício da atividade, operação ou funcionamento.

4.4.3.9 Meta 2/2004: definição da Autoridade Central para cooperação jurídica internacional

A Meta 2/2004³³² definiu a recomendação aos membros do Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD)³³³ que centralizassem os pedidos de cooperação jurídica internacional ao Ministério da Justiça, na figura da Autoridade Central, a qual competia ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, conforme disposto no Decreto nº 4.991/2004³³⁴.

O papel de Autoridade Central, que tem destaque no cenário jurídico internacional e é adotada em diversos países, tem o papel de centralizar as diligências necessárias para o cumprimento de acordos internacionais, especialmente no que se refere ao trâmite de cartas rogatórias e pedidos de assistência jurídica direta.³³⁵

A criação da Autoridade Central no Brasil teve um papel importante em termos de ganho de celeridade na cooperação internacional. Após quatro anos de sua criação, em 2008, já

³³² Meta 2/2004: Recomendar aos membros do GGI-LD que os pedidos de cooperação jurídica internacional ativa, provenientes do Judiciário, do Ministério Público e das autoridades policiais, federais e estaduais, bem como as autorizações para cooperações operacionais diretas (que implicam em compromisso de reciprocidade internacional) sejam centralizadas no Ministério da Justiça (DRCI).

³³³ Atualmente, o GGI-LD é composto pelos seguintes membros: DRCI (Secretaria Executiva da ENCCLA), ABIN, AGU, BCB, CADE, CJF, CNJ, CNMP, COAF, CVM, Ministério da Justiça, CGU, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, MPF, PF, PGFN, PREVIC, RFB, SPREV/MF, SUSEP e TCU. Secretaria Executiva da ENCCLA. **Estrutura**, 2018.

³³⁴ BRASIL. Decreto nº 4.991, de 18 de fevereiro de 2004. Brasília: Diário Oficial da União, 18 fev. 2004.

³³⁵ Estratégia Nacional de Combate à Corrupção. **Relatório II Reunião Plenária ENCCLA 2004 - 2005**. [S. L.]: [S. E.], 2004.

havia se registrado um aumento de 70% no número de pedidos de cooperação internacional em matéria penal.³³⁶

Atualmente, vige o Decreto nº 9.360/2018³³⁷, que estabelece como função da autoridade central o exercício, por delegação do Ministro do Estado, da cooperação jurídica internacional civil e penal, incluindo a realização de extradição, transferência de pessoas condenadas, transferência da execução da pena e recuperação de ativos.

Considerando que os crimes de lavagem de dinheiro são comumente praticados para além do território nacional, e inclusive em parceria com cidadãos estrangeiros, o desenvolvimento de uma burocracia que permita maior eficiência na condução dos trâmites necessários à obtenção de informações, recuperação de ativos e demais atos dispostos nos acordos internacionais representa um avanço importante no combate à lavagem de dinheiro.

4.4.3.10 Meta 3/2008: Regulamentação do uso e contratação de cartão bancário pré-pago

A Meta 3/2008³³⁸ resultou na publicação da Circular nº 3.422 do Banco Central do Brasil,³³⁹ lançada com fundamento nos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.613/1998. O regulamento foi criado para aumentar a prevenção e probabilidade de detecção de crimes de lavagem de dinheiro e corrupção.

A Circular prevê a obrigatoriedade de as instituições financeiras manterem registro de ocorrências de qualquer emissão ou recarga de cartão pré-pago em valor superior a R\$10.000,00, ou o equivalente em moeda estrangeira, realizados por meio de pagamento em espécie. Para que o registro seja obrigatório, o valor deve ser emitido por um mesmo titular, seja pessoa física ou jurídica, em um ou mais cartões, desde que a soma das operações supere R\$ 10.000,00. Também devem ser registradas as emissões ou recargas de cartões pré-pagos realizados por meio de operações de transferência a débito em valor superior a R\$ 100.000,00. Por fim, cabe à instituição financeira registrar operações que envolvam cartões pré-pagos quando houver “indícios de ocultação ou dissimulação da natureza, da origem, da localização, da disposição, da movimentação ou da propriedade de bens, direitos e valores”.

³³⁶ TUMA JÚNIOR, Romeu. Autoridade Central e seu papel na Cooperação Jurídica Internacional. In: Ministério da Justiça. **Manual de Cooperação Jurídica Internacional e Recuperação de Ativos**: Cooperação em matéria civil. Brasília: Artécór, 2008. p. 15-20.

³³⁷ BRASIL. Decreto nº 9.360, de 7 de maio de 2018. Brasília: Diário Oficial da União, 7 maio 2018.

³³⁸ Meta 3/2008: Regularizar a aquisição e utilização de cartões bancários pré-pagos ou similares, para fins de prevenção de ilícitos e identificação de movimentações financeiras suspeitas.

³³⁹ Banco Central do Brasil. Circular nº 3.422, de 27 de novembro de 2008. Brasília.

Além de registrar estas operações com informações pessoais do sujeito que está realizando os pagamentos, cabe à instituição comunicar ao Banco Central do Brasil a ocorrência da transação financeira, para que a autarquia possa avaliar sua regularidade e detectar eventual ilícito cometido.

A referida circular encontra-se revogada por diversos outros atos normativos que detalham as obrigações das instituições financeiras e objetivaram uniformizar as práticas para prevenção de crime de lavagem de dinheiro. Atualmente, vige a Circular nº 3.461/2009³⁴⁰, com diversas alterações realizadas por meio de Circulares subsequentes.

Em relação às operações que envolvem cartões pré-pagos, extinguiu-se o tratamento diferenciado entre aqueles emitidos com pagamento em espécie e a débito, devendo ser registrados todas operações que envolverem montante superior a R\$ 50.000,00, bem como aquelas que apresentarem qualquer indício de ocultação ou dissimulação, nos mesmos termos da Circular anterior.

A finalidade de regular este mercado é restringir as possibilidades nas quais os agentes sejam capazes de lavar dinheiro sem serem detectados. Assim, com maior vigilância e controle, acredita-se dificultar a atuação das organizações criminosas e, principalmente, combatê-las por meio do corte de seus recursos: quando se descobre uma operação ilícita, e se consegue recuperar os ativos financeiros ilícitos, impede-se a organização de atuar por sua *falência*.

4.4.3.11 Anteprojetos e propostas de alterações a projetos de lei em andamento

O último resultado apresentado pela Estratégia trata de diversas alterações às normas que ainda não foram efetivamente implementadas. Citam-se, especificamente, projetos relacionados a organizações criminosas, lavagem de dinheiro, Lei nº 12.683/12, extinção de domínio, prescrição penal, *lobby*, sigilo bancário e fiscal, improbidade administrativa, e responsabilização da pessoa jurídica.

Embora o resultado apresentado se refira a projetos que ainda estão em andamento, acredita-se que alguns deles já tramitaram no Poder Legislativo e hoje integram o sistema normativo brasileiro. Destacam-se, especialmente, a promulgação da Lei nº 12.683/12, que se refere à lavagem de dinheiro, da Lei nº 12.846/2013, a chamada Lei Anticorrupção, que atribui responsabilização objetiva às pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração

³⁴⁰ Banco Central do Brasil. Circular nº 3.461, de 24 de julho de 2009. Brasília.

pública, e da Lei nº 12.850/2013, que trata de organizações criminosas, obtenção de meios de prova e da delação premiada.

Estas mudanças legislativas estão diretamente relacionadas ao trabalho e pressão exercidos pelos órgãos da administração pública articulados por meio da ENCCLA. Elas foram traçadas em plenária³⁴¹, após estudo e debate dos órgãos envolvidos, que se comprometeram a acompanhar os projetos de lei em andamento ou a promoverem sugestões diretamente, por meio de deputados ou de indicação da própria Presidência da República.

4.4.4 Em busca de um denominar comum

A análise dos principais resultados obtidos a partir da atuação da ENCCLA permite identificar duas grandes áreas temáticas de concentração. A primeira se refere às medidas proibitivas, e a segunda grande área de concentração, embora menos destacada, refere-se a ações de caráter não-proibitivo.

Em relação às medidas proibitivas, a atuação se concentra na adoção pragmática de ações que ampliem a capacidade de a administração pública dificultar a ocorrência e facilitar a detecção e punição dos crimes de lavagem de dinheiro e de práticas de corrupção. Predominam os instrumentos que viabilizam o trabalho desempenhado pelos órgãos de repressão. Verificou-se que, no âmbito da ENCCLA, objetivou-se menos a promulgação de leis que tipifiquem novas condutas, e mais a capacitação de agentes e criação mecanismos que permitam dinamizar e dar efetividade ao que já está previsto em lei.

A segunda grande área de atuação, em segundo plano, mas ainda verificável, está no fomento a ações estatais que promovam uma cultura de honestidade, e dotem os cidadãos de instrumentos para exercício da cidadania ativa, especialmente por meio do aumento da transparência.³⁴²

Conclui-se que, em ambas as áreas temáticas, o foco do trabalho da ENCCLA não está na promulgação de novas leis em sentido estrito. Na verdade, a atuação da Estratégia está no

³⁴¹ Por exemplo, citem-se as Meta 20/2004 e Meta 6/2008. A primeira meta se refere à ampliação do tipo de lavagem de dinheiro, definição de organização criminosa, bloqueio administrativo de ativos ilícitos, tipificação penal da prática de terrorismo e seu financiamento, e alterações à Lei nº 9.613/1998. Já a segunda meta trata da elaboração de anteprojeto de lei para disciplinar a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, lavagem de dinheiro e organização criminosa.

³⁴² Nesta segunda categoria identificaram-se apenas três dos vinte e dois resultados analisados. São eles: criação da “Métrica ENCCLA de Transparência”, desenvolvimento do aplicativo “As Diferentonas” e a criação do Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção (PNPPC).

empenho em consolidar a aplicação das leis já existentes, seja por meio da capacitação de agentes, de campanhas, da avaliação do cumprimento das leis e utilização de instrumentos jurídicos já existentes para obrigar seu cumprimento, da adoção e integração de novas tecnologias que qualifiquem a produção e análise de dados, ou até mesmo da outorga de normas infralegais que contribuam para o cumprimento da lei.

4.5 CONCLUSÕES

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro não detém personalidade jurídica própria. Trata-se de uma prática administrativa, de iniciativa do Ministério da Justiça, para articular atores envolvidos no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, especialmente aqueles estatais cuja competência esteja diretamente ligada a este combate, pensar, definir e promover ações que se relacionem ao combate à lavagem de dinheiro e à corrupção.

Sua estrutura é composta por quatro eixos: a Plenária, que se reúne anualmente para definir as metas, atribuir responsáveis pelo seu cumprimento e prazo para apresentação dos resultados, o Gabinete de Gestão Integrada – GGI, responsável pelo acompanhamento da execução das metas definidas em plenária, os Grupos de Trabalho anuais, formados a partir da definição das metas com o fim de trabalharem conjuntamente na sua execução, e a Secretaria Executiva da ENCCLA, responsável pela logística dos encontros e por secretariá-los.

Verificou-se, a partir da análise dos atores que compõem a Plenária da ENCCLA, um predomínio importante de atores estatais, notadamente daqueles que integram órgãos do Poder Executivo. De qualquer modo, constatou-se a presença de representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público. Esporadicamente, integrou a plenária atores não estatais.

Estes atores que compõem a Plenária são os responsáveis pela definição das metas anuais por meio de decisões consensuais, e da designação de um responsável por coordenar sua implementação, alcançando os resultados almejados.

Ao longo de seus 15 anos de existência, a própria Estratégia estabeleceu quais foram os principais resultados alcançados por meio de sua atuação, definindo, ao todo, vinte e dois. Eles se dividem em três áreas: capacitação, prevenção/detecção/punição e avanço e aperfeiçoamento das normas. Cada resultado foi individualmente analisado e relacionado às metas traçadas pela ENCCLA. Verificou-se o que se pretendia alcançar, e o que efetivamente foi realizado, detalhando as ações.

A partir desta análise dos resultados, constatou-se que a Estratégia atua especialmente em duas frentes: por meios proibitivos, área de maior concentração, e meios preventivos, cuja atuação foi bastante reduzida. Nas duas áreas, de qualquer modo, verificou-se que o foco da Estratégia foi a criação e implementação de instrumentos que possibilitassem dar concretude a leis, em sentido estrito, já existentes. Constatou-se, também, que a atuação da ENCCLA foi efetiva em termos de implementação e criação de instrumentos que dotassem os órgãos de controle de meios para combater a corrupção e a lavagem de dinheiro.

Considerando-se a definição do que é uma política pública, estabelecida no primeiro capítulo desta pesquisa, verifica-se que a partir da atuação da ENCCLA se constitui um programa de ação governamental, definido anualmente na Plenária.

Elas são resultado de um processo regulado: as metas são estabelecidas por consenso e em Plenária,³⁴³ e são implementadas por processos juridicamente regulados: a instituição de normas jurídicas (leis, decretos, instruções normativas), licitação na modalidade concurso para desenvolvimento do aplicativo “as diferentonas”, recomendações do Ministério Público Federal aos entes federativos para se adequarem às exigências da Lei de Acesso à Informação e posterior ajuizamento de ações civis públicas etc.

Os problemas e respectivas propostas de solução são bastante claros, tanto do ponto de vista amplo quanto específico. De forma ampla, pretende-se combater a corrupção e lavagem de dinheiro. De forma específica, definem-se metas anualmente em Plenária.

Mais especificamente em relação ao combate à corrupção, não há definição pela ENCCLA do que se entende corrupção. Contudo, a partir da análise das metas e resultados, percebe-se que ela extrapola os limites dos tipos previstos no Código Penal, e da relação necessária com a Administração Pública³⁴⁴, embora seja clara a predominância de ações voltadas à proteção da probidade administrativa e do erário.

Pode-se verificar, também, que os produtos (*outputs*) que resultaram de sua atuação são bastante claros, identificados neste trabalho a partir dos principais resultados obtidos pela ENCCLA. Contudo, a partir desta pesquisa não se identificou ter sido realizada avaliação dos impactos (*outcomes*) causados pela Estratégia na redução da ocorrência de crimes de lavagem de dinheiro e da prática de atos de corrupção.

³⁴³ Não há um ato normativo que regulamente este procedimento, mas ele foi estabelecido pelos participantes e tem sido respeitado em todas as edições da ENCCLA.

³⁴⁴ A Meta 5/2018 constitui na elaboração de medidas a serem adotadas para combater a corrupção privada.

Conclui-se, assim, que falta à ENCCLA, aqui considerada enquanto estrutura e resultados obtidos a partir das metas definidas, estipular formas de aferição dos impactos gerados por suas ações para se constituir como uma efetiva política pública de combate à corrupção, enquanto tipo ideal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento desta pesquisa permitiu a verificação de que a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro não se configura como política pública enquanto tipo ideal, pois não notícia de qualquer análise dos impactos (*outcomes*) resultantes da sua atuação.

Para se chegar a esta conclusão, no primeiro capítulo, definiu-se o que é uma política pública, a partir de revisão bibliográfica de obras nacionais e internacionais. Para que um conjunto de ações governamentais seja intitulada política pública, é preciso que se trate de uma situação do mundo percebida e definida como um problema de interesse público. O problema deve ser incluído na pauta de agenda institucional por influência dos atores estatais e não-estatais, que irão propor de soluções ao problema. Dentre as alternativas apresentadas, serão escolhidas aquelas que pareçam mais adequadas para a solução do problema a partir de um ponto de vista técnico e/ou político, por meio de procedimentos juridicamente ordenados, que baliza competências, espaços oficiais debate.

Idealmente, a proposta deve ter objetivos claros (macro e micro), metas estabelecidas e prazos para atingimento dos produtos e impacto. Não é necessário que essas metas sejam definidas com base em uma solução integral do problema, basta que prevejam o grau de impacto no período delimitado.

Em seguida, deve-se implementar a política por meio dos órgãos de gestão governamental, a Administração Pública. Nesta etapa, as propostas de soluções passam a se materializar. Todo o processo de execução também é delimitado por procedimentos juridicamente regulados.

Durante o período de implementação e após certo período já previamente estabelecido, deve-se verificar quais são os produtos (*outputs*) e os impactos (*outcomes*) daquela política, verificando se há causalidade entre os benefícios ou prejuízos ocasionados em razão da atuação estatal. Esta avaliação é fundamental para subsidiar o debate acerca da manutenção, modificação ou exclusão daquela política.

No segundo capítulo, objetivou-se definir o que é corrupção, os motivos para ser considerada um problema público, as principais causas, e linhas gerais de seu combate no Brasil.

O conceito de corrupção, neste trabalho, está relacionado ao conceito principal-agente. Aplicada à análise de corrupção, entende-se que o “agente” (corrupto) é aquele utiliza de sua posição funcional para conferir vantagem ao “outro” (corruptor), em troca de um benefício conferido pelo “outro” a ele, traindo o “principal” (prejudicado), que atribuiu ao agente a posição de confiança.

Há diversas teorias que procuram identificar os motivos que levam o agente a praticar estes atos contrários aos seus deveres funcionais. Nesta pesquisa foram analisadas duas teorias: a econômica, que considera as decisões do agente como puramente racionais, realizadas a partir de cálculo de custo e benefício, e o da economia comportamental, que critica a visão estritamente econômica e inclui elementos diversos para explicar as condutas do agente, adicionando a cultura e os valores morais como elementos relevantes.

Na sequência, verificou-se que nem todas as interpretações da corrupção atribuem caráter negativo ao fenômeno. Segundo a visão funcionalista, ela poderia ser positiva ao desenvolvimento de uma nação em desenvolvimento. Contudo, predomina-se a percepção de que o fenômeno é nocivo e cria distorções econômicas e políticas. Merece, portanto, integrar a pauta institucional e ser combatido, até que seja atingido o ponto ótimo, no qual os custos do combate à corrupção igualam o custo da corrupção em si.

No Brasil, a percepção de que corrupção se constitui como um problema é bastante elevada. A origem da corrupção pública, segundo explicações apresentadas, remonta à colonização portuguesa e à constituição social do Brasil, ligada à baixa separação entre a esfera pública e a privada. Esta visão, porém, tem importantes críticas. Dentre elas, destacam-se três: (i) Portugal é um país com nível de corrupção razoavelmente inferior ao do Brasil; (ii) a história política brasileira está repleta de personagens e viradas políticas legitimadas num suposto combate à corrupção; e (iii) embora haja nivelamento do grau de corrupção entre diferentes países, trata-se de um fenômeno universal e executado por intermédio de instituições financeiras com origem e sede em países com considerados pouco corruptos.

Ao fim do segundo capítulo, tratou-se de duas importantes consequências do formato de combate à corrupção no Brasil. A primeira delas está no fato de que o fenômeno causa desprestígio da administração pública. Por consequência, os órgãos de controle tornam-se mais rigorosos nas suas fiscalizações, promovendo um aumento do risco de os agentes públicos sofrerem alguma penalidade ao longo de sua atuação. Com isso, acreditava-se promover a probidade na atuação dos agentes. O que ocorreu, contudo, é que os agentes, com receio de sofrerem sanções por agirem de modo desconforme às interpretações dos órgãos de controle, tornaram-se menos criativos, mais conservadores e, quando possível, reduziram a tomada de

decisões. Isso reduziu a eficiência administrativa. A segunda aspecto abordado trata da fuga ao debate político e concentração no debate jurídico-punitivo: a corrupção é percebida como um problema *de polícia* [judiciária], especialmente em razão da abordagem do problema a partir de uma perspectiva personalista, do caráter individual dos agentes. Isso reforça a crescente deslegitimidade dos representantes políticos e da própria democracia, cujo desprestígio tem se realçado.

No terceiro capítulo, analisou-se a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro, entendida como um conselho deliberativo responsável por propor, discutir e definir metas a serem implementadas pelos próprios membros da ENCCLA no período do ano subsequente ao da reunião que tratam de lavagem de dinheiro e de corrupção.

A estrutura é composta por quatro eixos: (i) a Plenária, que se reúne anualmente para definir as metas, atribuir responsáveis pelo seu cumprimento e prazo para apresentação dos resultados, (ii) o Gabinete de Gestão Integrada – GGI, responsável pelo acompanhamento da execução das metas definidas em plenária, os (iii) Grupos de Trabalho anuais, formados a partir da definição das metas com o fim de trabalharem conjuntamente na sua execução, e a (iv) Secretaria Executiva da ENCCLA, responsável pela logística dos encontros e por secretariá-los.

Há, dentre os atores que compõem a Plenária da ENCCLA, predomínio importante de atores estatais, notadamente daqueles que integram órgãos do Poder Executivo. Ainda assim, constatou-se a presença de representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público. Esporadicamente, integrou a Plenária atores não estatais. Estes atores que compõem a plenária são os responsáveis pela definição das metas anuais por meio de decisões consensuais, e da designação de um responsável por coordenar sua implementação.

Ao longo de seus 15 anos de existência, a própria Estratégia estabeleceu quais foram os principais resultados alcançados por meio de sua atuação, definindo, ao todo, vinte e dois. Eles se dividem em três áreas: capacitação, prevenção/detecção/punição e avanço e aperfeiçoamento das normas. Cada resultado foi individualmente analisado e relacionado às metas traçadas pela ENCCLA. Verificou-se o que se pretendia alcançar, e o que efetivamente foi realizado, detalhando as ações.

Constatou-se que a Estratégia atua especialmente em duas frentes: por meios proibitivos, área de maior concentração, e meios não-proibitivos, cuja atuação foi bastante reduzida. Nas duas áreas, de qualquer modo, verificou-se que o foco da Estratégia foi na criação e implementação de instrumentos que possibilitassem dar concretude a leis, em sentido estrito,

já existentes. Constatou-se, também, que a atuação da ENCCLA foi efetiva em termos de implementação e criação de instrumentos que dotassem os órgãos de controle de meios para combater a corrupção e a lavagem de dinheiro.

A partir da definição do que é uma política pública, estabelecida no primeiro capítulo desta pesquisa, concluiu-se que a partir da atuação da ENCCLA se constitui como um programa de ação governamental, definido anualmente na Plenária.

Elas são resultado de um processo regulado: as metas são estabelecidas por consenso e em Plenária,³⁴⁵ e são implementadas por processos juridicamente regulados: a instituição de normas jurídicas (leis, decretos, instruções normativas), licitação na modalidade concurso para desenvolvimento do aplicativo “as diferentonas”, recomendações do Ministério Público Federal aos entes federativos para se adequarem às exigências da Lei de Acesso à Informação e posterior ajuizamento de ações civis públicas etc.

Os problemas e respectivas propostas de solução são bastante claros, tanto do ponto de vista amplo quanto específico. De forma ampla, pretende-se combater a corrupção e lavagem de dinheiro. De forma específica, definem-se metas anualmente em Plenária.

Mais especificamente em relação ao combate à corrupção, não há definição pela ENCCLA do que se entende corrupção. Contudo, a partir da análise das metas e resultados, percebe-se que ela extrapola os limites dos tipos previstos no Código Penal, e da relação necessária com a Administração Pública³⁴⁶, embora seja clara a predominância de ações voltadas à proteção da probidade administrativa e do erário.

Em razão do predomínio importante de ações de cunho proibitivo e melhora no sistema de detecção, entende-se que a ENCCLA adota a tese de que o combate à corrupção deve ser prioritariamente realizado por meio de ações que aumentem os riscos dos agentes (teoria do agente racional), o que, conforme se identificou nesta pesquisa a partir da análise da economia comportamental, é criticável. Mais do que receio em ser flagrado, processado criminalmente, e sofrer sanções em decorrência deste ilícito, a projeção de uma cultura de honestidade tem relevância ímpar no combate à corrupção, mas teve papel coadjuvante nas ações da ENCCLA.

Pode-se verificar, também, que os produtos (*outputs*) que resultaram de sua atuação são bastante claros, identificados neste trabalho a partir dos principais resultados obtidos pela ENCCLA. Contudo, a partir desta pesquisa não se identificou ter sido realizada avaliação dos

³⁴⁵ Não há um ato normativo que regule este procedimento, mas ele foi estabelecido pelos participantes e tem sido respeitado em todas as edições da ENCCLA.

³⁴⁶ A Meta 5/2018 constitui na elaboração de medidas a serem adotadas para combater a corrupção privada.

impactos (*outcomes*) causados pela Estratégia na redução da ocorrência de crimes de lavagem de dinheiro e da prática de atos de corrupção.

Conclui-se, por fim, que falta à ENCCLA adotar um método de verificação dos impactos causados pela sua atuação para que se constitua como efetiva política pública de combate à corrupção, enquanto tipo ideal.

REFERÊNCIAS

Agência Brasil. **Serpro apresenta sistema de controle digital do novo passaporte brasileiro**. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-11-14/serpro-apresenta-sistema-de-controle-digital-do-novo-passaporte-brasileiro>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

ANDRADE, Jackeline Amantino de. Rede de atores: Uma Nova Forma de Gestão das Políticas Públicas no Brasil?. **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, v. 64, n. 66, p.52-66, maio 2006.

ANDRADE, Nazareno. **As diferentes**. Disponível em: <<https://vimeo.com/162919268>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

ANP/PF - DRCI/SNJ. **Curso Alinhamento Conceitual do PNLD - 2017.01**. Disponível em: <<https://ead.dpf.gov.br/anpcidada/enrol/index.php?id=118>>. Acesso em: 2 jun. 2018.

ARAUJO, Felipe Dantas de. Análise temática da estratégia nacional contra a corrupção e a lavagem de dinheiro (ENCCLA) - doi. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, [s.l.], v. 2, n. 1, p.53-82, 23 jul. 2012. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v2i1.1649>.

ARIELY, Dan. **A mais pura verdade sobre a desonestidade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e controles democráticos no Brasil. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9732>. Acesso em: 14 maio 2018.

Banco Central do Brasil. **Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional: Manual do Usuário**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Fis/CCS/CCS_Perguntas_Frequentes.asp>. Acesso em: 6 jun. 2018.

Banco Central do Brasil. **Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS)**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/images/programas/cadastro-clientes-ccsbacen/apresentao-ccs-treinamento.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Carta-circular nº 3.454, de 14 de junho de 2010. Brasília, Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/informacoes-estrategicas/simba/arquivos/carta-circularbacen-3454-2010.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

Banco Central do Brasil. **CCS – Cadastro de Clientes do SFN: Orientação Técnica**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/images/programas/cadastro-clientes-ccsbacen/ccs-orientacao-tecnica.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular nº 3.287, de 21 de julho de 2005. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48396/Circ_3287_v1_O.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular nº 3.290, de 1 de setembro de 2005. Brasília, Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48371/Circ_3290_v1_O.pdf. Acesso em: 7 jun. 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular nº 3.422, de 27 de novembro de 2008. Brasília.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular nº 3.461, de 24 de julho de 2009. Brasília.

Banco Central do Brasil. **Estatística de Relacionamentos e de CPFs e CNPJs Envolvidos**. Disponível em: < http://www4.bcb.gov.br/Fis/CCS/CCS_Estatisticas.asp>. Acesso em: 6 jun. 2018.

Banco Central do Brasil. **FAQ - Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS)**. Disponível em: < http://www.bcb.gov.br/Fis/CCS/CCS_Perguntas_Frequentes.asp>. Acesso em: 6 jun. 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 2.524, de julho de 1998. Brasília.

BARDACH, Eugene. **Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas**: Un manual para la práctica. San Ángel: Miguel Ángel Porrúa, 1998.

BARDACH, Eugene. Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilar (Ed.). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. San Ángel: Miguel Ángel Porrúa, 1993.

BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. **The Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, 1968, p. 169-217.

BIRKLAND, Thomas A. An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. 3. ed. New York: Routledge, 2011.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

BOZEMAN, Barry; SAREWITZ, Daniel. Public Value Mapping and Science Policy Evaluation. **Minerva**, [s.l.], v. 49, n. 1, p.1-23, 9 fev. 2011. Springer Nature. <http://dx.doi.org/10.1007/s11024-011-9161-7>.

BRAGA, Hugo Wolovikis. **Lavagem de Dinheiro**: a ação internacional no combate ao crime organizado e a sua influência no ordenamento jurídico-econômico brasileiro. 2006. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2006.

BRASIL. **Concurso nº 1 de 2016**. Brasília: Diário Oficial da União, 29 fev. 2016.

_____. Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991. Brasília: Diário Oficial da União, 27 jun. 1991.

_____. Decreto nº 4.493, de 18 de dezembro de 2003. Brasília: Diário Oficial da União, 19 dez. 2003.

_____. Decreto nº 4.991, de 18 de fevereiro de 2004. Brasília: Diário Oficial da União, 18 fev. 2004.

_____. Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005. Brasília: Diário Oficial da União, 1 jul. 2005.

_____. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Brasília: Diário Oficial da União, 1º fev. 2006.

_____. Decreto nº 5.978, de 4 de dezembro de 2006. Brasília.

_____. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 19 mar. 2015.

_____. Decreto nº 9.360, de 7 de maio de 2018. Brasília: Diário Oficial da União, 7 maio 2018.

_____. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 31 dez. 1940.

_____. Emenda Constitucional nº 76, de 28 de novembro de 2013. Brasília: Diário Oficial da União, 29 nov. 2013.

_____. Lei 12.299/2010, de 27 de julho de 2010. Brasília: Diário Oficial da União, 28 de jul. 2010.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília: Diário Oficial da União, 5 maio 2000.

_____. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Brasília: Diário Oficial da União, 7 jun. 2010.

_____. Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016. Brasília: Diário Oficial da União, 1 jun. 2017.

_____. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Brasília: Diário Oficial da União, 21 maio 1993.

_____. Lei nº 10.701, de 9 de julho de 2003. Brasília: Diário Oficial da União, 10 jul. 2003.

_____. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 24 ago. 2006.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Diário Oficial da União, 18 nov. 2011.

_____. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Brasília: Diário Oficial da União, 2 dez. 2011.

_____. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Brasília: Diário Oficial da União, 16 dez. 2011.

_____. Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 10 jul. 2012.

_____. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Brasília: Diário Oficial da União, 17 maio 2013.

_____. Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013. Brasília: Diário Oficial da União, 2 ago. 2013.

_____. Lei nº 12.850, de 2 de agosto DE 2013. Brasília: Diário Oficial da União, 5 ago. 2013.

_____. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Brasília: Diário Oficial da União, 1 ago. 2014.

_____. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 26 nov. 2015.

_____. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 15 dez. 2015.

_____. Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 3 nov. 2017.

_____. Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018. Brasília: Diário Oficial da União, 11 jan. 2018.

_____. Lei nº 13.650, de 11 de abril de 2018. Brasília: Diário Oficial da União, 12 abr. 2018.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 3 jun. 1992.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília: Diário Oficial da União, 22 jul. 1993.

_____. Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995. Brasília: Diário Oficial da União, 30 jun. 1995.

_____. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 4 mar. 1998.

_____. Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 4 set. 1935.

_____. Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008. Brasília.

_____. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado.** Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 29 jun. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB. Relator: Ministro Luiz Fux. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal 470, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Revisor Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 17.12.2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. HC nº 69696. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 18 de dezembro de 1992. **Diário da Justiça**. Brasília, 1 out. 1993.

BREI, Zani Andrade. A corrupção: causas, consequências e soluções para o problema. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p.103-105, maio 1996.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional**. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 5 abr. 2018.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p.152-193, mar. 2003.

CARDOZO, José Eduardo. ENCCLA 10 anos: o mapa e a bússola. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

CARVALHO, Paulo Roberto de Lima. **Sistema do tráfico internacional: subsídio para as políticas públicas nos multissetores da tríplice esfera governamental**. 2015. 144 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Planejamento e Políticas Públicas, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2015.

CHAGAS, Claudia. ENCCLA – A Integração necessária. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

CHAVES, Anna Cecília Santos. A corrupção privada no Brasil. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 1, p.231-260, fev. 2013.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Resolução nº 408, de 20 de dezembro de 2004. Brasília.

_____. **Uma Análise Crítica da Lei dos Crimes de Lavagem de Dinheiro**. Brasília: Editora Unb, 2002. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/pesquisas-do-cej/uma-analise-critica-da-lei-dos-crimes-de-lavagem-de-dinheiro/view/++widget++form.widgets.arquivo/@@@download/seriepesquisas9.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. Resolução nº 16, de 28 de março de 2007. Brasília: Diário Oficial da União, 30 mar. 2007.

_____. Resolução nº 29, de 7 de dezembro de 2017. Brasília: Diário Oficial da União, 18 dez. 2017.

Conselho Nacional de Justiça. **Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CSS-BACEN)**. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/sistemas/cadastro-de-clientes-do-sistema-financeiro-nacional-css-bacen>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

_____. **CNJ criará Cadastro Nacional de Apenados**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/67311-cnj-criara-cadastro-nacional-de-apenados>>. Acesso em: 9 jun. 2018.

_____. Instrução Normativa nº 3, de 9 de agosto de 2010. Brasília, Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/informacoes-estrategicas/simba/arquivos/instrucao_normativa_003-2010_cnj-sigilobancario.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. **Manual de bens apreendidos**. Brasília: CNJ, 2011.

_____. **Manual do Usuário**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/infojud/infojud_manual.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2018.

_____. **Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA)**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistemas/sistema-nacional-de-bens-apreendidos-snba>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

_____. **Tribunais começam a ter acesso online aos dados da Receita**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/64528-tribunais-come-a-ter-acesso-online-aos-dados-da-receita>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

Conselho Nacional do Ministério Público. **A Campanha**. Disponível em: <<http://www.todosjuntoscontracorrupcao.gov.br/campaign.html>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. **Chamamento Público.** Disponível em: <http://www.todosjuntoscontracorrupcao.gov.br/public_call.html>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. **Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção.** Disponível em: <http://www.todosjuntoscontracorrupcao.gov.br/who_we_are.html>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. **Rede Colaborativa.** Disponível em: <http://www.todosjuntoscontracorrupcao.gov.br/colaboration_network.html>. Acesso em: 10 jun. 2018.

Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. **Histórico.** Disponível em: <<http://www.cnpj.org.br/index.php/gncoc-menu/3321-historico>>. Acesso em: 9 jun. 2018.

_____. **Atuação.** Disponível em: <<http://www.cnpj.org.br/index.php/gncoc-menu/3320-atuacao>>. Acesso em: 9 jun. 2018.

_____. **Estrutura do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCOC).** Disponível em: <<http://www.cnpj.org.br/index.php/gncoc-menu/3323-estrutura-do-grupo-nacional-de-combate-as-organizacoes-criminosas-gncoc>>. Acesso em: 9 jun. 2018.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPECTIVAS ANALÍTICAS. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p.101-111, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

DATAFOLHA. **Considerando as áreas que são de responsabilidade do governo federal, na sua opinião qual é o principal problema do país hoje?** 2018. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/04/16/6daa046c8426b5973edadda13b72e38f.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

DECOMTEC/FIESP. **Corrupção: custos econômicos e propostas de combate.** 2010. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

DENTE, Bruno; SUBIRATS, Joan. **Decisiones públicas-Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas.** Barcelona: Ariel, 2014.

DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. Instrução Normativa nº 13, de 15 de junho de 2005. Brasília.

DUNN, William N. **Public policy analysis.** 3. ed. Bergen County: Pearson, 2003.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy.** 7. ed. Englewood Cliffs: Pearson Prentice Hall, 1992.

ENCCLA, Secretaria Executiva da. **Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD).** Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/pnld>>. Acesso em: 2 jun. 2018.

Estratégia Nacional de Combate à Corrupção. **Relatório II Reunião Plenária ENCCLA 2004 - 2005**. [S. L.]: [S. E.], 2004.

_____. **Relatório III Reunião Plenária ENCCLA 2005 - 2006**. [S. L.]: [S. E.], 2005.

_____. **Relatório V Reunião Plenária ENCCLA 2007 - 2008**. [S. L.]: [S. E.], 2008.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p.21-30, fev. 2003. FapUNIFESP (SciELO).

FEDERAL, Ministério Público. **Mapa da Transparência**. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/o-projeto-new/ranking/mapa-da-transparencia>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

_____. **Ranking Nacional da Transparência**. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

FERES, Amauri Saad. **Regime Jurídico Das Políticas Públicas**. São Paulo: Malheiros, 2015.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, [s.l.], v. 15, n. 2, p.386-421, nov. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762009000200005>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762009000200005&script=sci_arttext&tlng=ES>. Acesso em: 4 maio 2018. Ao tratar do tema, o autor não manifesta expressamente a concordância com esta interpretação.

GERTLER, Paul K. et al. **Avaliação de Impacto na Prática**. Washington D.C: Banco Mundial, 2015. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2550/9781464800887.pdf?sequence=19&isAllowed=y>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

GIBSON, Rajna; TANNER, Carmen; WAGNER, Alexander F. Preferences for Truthfulness: Heterogeneity among and within Individuals. **American Economic Review**, [s.l.], v. 103, n. 1, p.532-548, fev. 2013. American Economic Association. <http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.1.532>.

GOOCH, Charmian. **Meet global corruption's hidden players**. 2013. Disponível em: <https://www.ted.com/talks/charmian_gooch_meet_global_corruption_s_hidden_players>. Acesso em: 4 maio 2018.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle**. 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em: 7 maio 2018.

HAGE SOBRINHO, Jorge. A Articulação Interinstitucional como Instrumento Fundamental de Combate à Corrupção. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012. p. 11.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. **As três versões do neo-institucionalismo**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 17. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1984.

IBOPE. **Corrupção Leopoldina política: eleitor vítima ou cúmplice?** 2006. Disponível em <http://www4.ibope.com.br/congressoabep/publicacao2008/8_Corruptao_na_Politica_Eleitor_Vitima_ou_Cumplce.pdf>. Acesso em: 5 maio 2018.

International Narcotics Control Board. **INTERNATIONAL NARCOTICS CONTROL BOARD**. Vienna: United Nations, 2010. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2011/03-marco/Jife/INCB_Global_Report_2010_English_pdf.pdf>. Acesso em: 28 maio 2018.

INTERNATIONAL, Transparency. **ANTI-CORRUPTION GLOSSARY**. Disponível em: <<https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>>. Acesso em: 22 abr. 2018. Tradução livre.

_____. **CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2017**. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017>. Acesso em: 4 maio 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KAPLAN, Emin Ahmet; AKÇORAOĞLU, Alpaslan. Political Instability, Corruption, and Economic Growth: Evidence from a Panel of OECD Countries. **Business And Economics Research Journal**, [s.l.], v. 8, n. 3, p.363-377, 10 ago. 2017. Business and Economics Research Journal. <http://dx.doi.org/10.20409/berj.2017.55>.

KAPTEIN, Muel. **Understanding unethical behavior by unraveling ethical culture**. Human relations. - Thousand Oaks, Calif. [u.a.] Vol. 64. 2011, 6, p. 843-869.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. p. 19

_____. **Addressing corruption together**. [sem Local]: OECD, 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/governance-peace/publications/FINAL%20Addressing%20corruption%20together.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2018. p. 18

LASSWELL, Harold D. The emerging conception of the policy sciences. **Policy Sciences**, [s.l.], v. 1, n. 1, p.3-14, 1970. Springer Nature. <http://dx.doi.org/10.1007/bf00145189>. p. 3.

_____. **Política**: Quem ganha o que, quando, como. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

Los fallos de la implementación. Barcelona: Universidade Autônoma de Barcelona, 2018. Legendado. Disponível em: <<https://www.coursera.org/learn/democracia/lecture/jNaMp/6-4-los-fallos-de-la-implementacion>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul/ago. 1972.

MADRUGA, Antenor. Origens da ENCCLA. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

Manual do Usuário. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Fis/CCS/CCS_Perguntas_Frequentes.asp>. Acesso em: 6 jun. 2018.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013.

MAURO, Paolo. **Why Worry About Corruption?**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997. p. 6-7. Por fluxos financeiros de apoio, *aid flows* no original, entende-se como o envio de recursos financeiros de países desenvolvidos para países em desenvolvimento.

MECKLING, William H.; JENSEN, Michael C.. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal Of Financial Economics**, Rochester, v. 3, n. 4, p.305-360, out. 1976.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MIGUEL, Luis Felipe; COUTINHO, Aline de Almeida. A crise e suas fronteiras: oito meses de. **Opinião Pública**, [s.l.], v. 13, n. 1, p.97-123, jun. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762007000100004>.

Ministério da Justiça. **Cadastro Nacional de Entidades Sociais - CNES**. Disponível em: <<http://justica.gov.br/seus-direitos/entidades-sociais/cnes-mj>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. **Comunicado**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/entidades/comunicado-entidades-sociais.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. **Editais e orientações - LabPi**. Disponível em: <<http://justica.gov.br/Hackathon-LabPi/labpi-editais>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

_____. **LAB-LD**: Laboratório de tecnologia contra lavagem de dinheiro. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/LAB-LD>>. Acesso em: 8 jun. 2018.

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA)**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/informacoes-estrategicas/simba>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

Ministério Público da União. **Saiba mais sobre o Ministério Público do Brasil**: Órgão possui autonomia na estrutura do estado e não pode ser extinto ou ter as atribuições repassadas a outra instituição. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/01/ministerio-publico>>. Acesso em: 30 maio 2018.

Ministério Público Federal. **Resultados**. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/o-projeto-new/ranking/resultados>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

MORAES, Thiago Perez Bernardes de; SANTOS, Romer Mottinha. Os Protestos no Brasil: Um estudo sobre as pesquisas na web, e o caso da Primavera Brasileira. **Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales**, Asunción, v. 9, n. 2, p.193-206, dez. 2013.

NICOLESCU-WAGGONNER, Cristina. **The Negative Effect of Corruption on the Consolidation of Democracy**. Disponível em: <[https://www.democracy.uci.edu/files/docs/conferences/grad/2011/The Negative Impact of Corruption on the Consolidation of Democracy- Cristina Nicolescu Waggonner.pdf](https://www.democracy.uci.edu/files/docs/conferences/grad/2011/The%20Negative%20Impact%20of%20Corruption%20on%20the%20Consolidation%20of%20Democracy-%20Cristina%20Nicolescu%20Waggonner.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) como Experiência Cooperativa Interinstitucional de Governo Aberto no Brasil. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coords.). **48 visões sobre corrupção**. São Paulo: Quartier Latin, 2016. p. 313.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **“O Brasil deve adotar o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais?”** Disponível em: <http://www.justinodeoliveira.com.br/site/wp-content/uploads/2015/11/financiamento_publico_campanhas_oabsp_news.pdf>. Acesso em: 14 maio 2018.

PARSONS, Wayne. **Políticas públicas**: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticas públicas. México: Flacso, 2007. Tradução de: Atenea Acevedo Aguilar.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PINTO, Céli Regina Jardim. **A banalidade da corrupção**: Uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

Portal da Transparência. **Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/ceis>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

Programa de Prevenção Primária à Corrupção. **EDITAL nº 3/2017**. Disponível em: <[http://www.todosjuntoscontracorrupcao.gov.br/files/Edital de Chamamento Público - Resultado Definitivo.pdf](http://www.todosjuntoscontracorrupcao.gov.br/files/Edital%20de%20Chamamento%20P%C3%BAllico%20-%20Resultado%20Definitivo.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. **EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO nº 01/2017**. Disponível em: <[http://www.todosjuntoscontracorrupcao.gov.br/files/Edital de Chamamento Publico - ENCCLA.pdf](http://www.todosjuntoscontracorrupcao.gov.br/files/Edital%20de%20Chamamento%20Publico%20-%20ENCCLA.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

RANGEL, Ronaldo; TONON, Daniel Henrique Paiva. A Teoria Econômica do Crime e a Teoria da Complexidade: as bases para um ensaio sobre a natureza da corrupção no Brasil. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá, v. 19, n. 38, p.67-85, 2017.

RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção endêmica**. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2000. p. 213.

_____. **Corrupção pública e privada** - quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 321-323.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas**: algumas observações. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/32/6998>>. Acesso em: 7 abr. 2018.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and government**: causes, consequences, and reform. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

RYAN, Neal. Unravelling Conceptual Developments in Implementation Analysis. **Australian Journal of Public Administration**, v. 54, n. 1, p.65-80, mar. 1995.

SAADI, Ricardo Andrade. **ENCCLA: UMA ESTRATÉGIA DE ESTADO**. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Diálogos público-privados**: da opacidade à visibilidade na administração pública. 2017. 377 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

_____. **Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)**: solicitação e apresentação de estudos e projetos para a estruturação de concessões comuns e parcerias público-privadas. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2013, p. 239-241.

SCHRAMM, Fernanda Santos. **O COMPLIANCE COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**. 2018. 316 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

Secretaria Executiva da ENCCLA. **Ações de 2017**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2017>>. Acesso em: 2 jun. 2018.

_____. **Estrutura**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

_____. **Estrutura**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

_____. **Metas de 2014**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/metad-2014>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

_____. **Principais resultados**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/resultados>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. Portaria nº 242, de 29 de setembro de 2014. Brasília.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University, 1985. p. 4.

SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda. **Corrupção e os seus efeitos sobre a dinâmica do crescimento econômico regional**: uma análise do caso brasileiro. 2014. 56 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, 2014. Disponível em: <[https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/11254/1/DISSERTAÇÃO Eryka Fernanda Sobral.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/11254/1/DISSERTAÇÃO%20Eryka%20Fernanda%20Sobral.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2018.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCH, M.; MARQUES, E. (org.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

Subsecretaria de Aduana e Relações Internacionais. **Elaborando uma Declaração de Saída de Valores**. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/viagens-internacionais/guia-do-viajante/e-dbv/como-preencher/elaborando-uma-declaracao-de-saida-de-valores>>. Acesso em: 9 jun. 2018.

Subsecretaria de Aduana e Relações Internacionais. **O que é e-DBV**. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/viagens-internacionais/guia-do-viajante/e-dbv/edbv>>. Acesso em: 9 jun. 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Na real**. 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=iWJfjpekplM>>. Acesso em: 6 maio 2018.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; PASIANI, Rochelle Pastana Ribeiro. O PAPEL DA INTELIGÊNCIA FINANCEIRA NA PERSECUÇÃO DOS CRIMES DE LAVAGEM DE DINHEIRO E ILÍCITOS RELACIONADOS. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, [s.l.],

v. 8, n. 1, p.290-318, 22 maio 2018. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v8i1.4618>.

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, [s.l.], v. 50, n. 2, p.229-257, 2007. FapUNIFESP.

TAYLOR, Matthew M.; POWER, Timothy J. **CORRUPTION AND DEMOCRACY IN BRAZIL: The Struggle for Accountability**. Notre Dame: University Of Notre Dame, 2011.

TORRENS, Antônio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 197, n. 50, p.189-204, jan. 2013. Trimestral.

Transparência e Controladoria-Geral da União. **Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas registra sete mil novas penalidades em 2016**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2016/12/cadastro-de-empresas-inidoneas-e-suspensas-registra-sete-mil-novas-penalidades-em-2016>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p.529-550, maio/jun. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6644>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

TUMA JÚNIOR, Romeu. Autoridade Central e seu papel na Cooperação Jurídica Internacional. In: Ministério da Justiça. **Manual de Cooperação Jurídica Internacional e Recuperação de Ativos: Cooperação em matéria civil**. Brasília: Artcor, 2008. p. 15-20.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Competitiveness Report 2017–2018**. 2017. Disponível em <<http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>>. Acesso em: 6 maio 2018.